FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Hinrich Steffen

Zum Handlungs- und Entscheidungsspielraum der kommunalen Investitionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland



FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Hinrich Steffen

Zum Handlungs- und Entscheidungsspielraum der kommunalen Investitionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Ausgehend von der kommunalen Selbstverwaltung als Teil der entscheidungspolitisch dezentralen Staatsorganisation wird die zunehmende Einbindung speziell der kommunalen Investitionen in übergreifende Ziele von Bund und Ländern diskutiert. Die finanzwirtschaftlichen Konsequenzen dieser Entwicklung werden entscheidungstheoretisch weniger als einseitige Beschränkung der kommunalen Investitionspolitik, sondern vielmehr als zunehmende Interdependenz der Ebenen untereinander interpretiert. Längs- und Querschnittsanalysen finanzstatischer Daten testen dann die Spielräume der Gemeinden bei der Abwicklung öffentlicher Investitionen seit 1960. Die Ergebnisse weisen sowohl auf Tendenzen der Dezentralisierung wie auch einer zunehmenden Verflechtung der Entscheidungen hin.

Hinrich Steffen wurde 1950 in Lübeck geboren. Studium der Volkswirtschaft von 1971 bis 1977 an den Universitäten Freiburg und Kiel. 1977 bis 1981 freier Doktorand am Institut für Finanzwissenschaft, Universität Kiel; gefördert durch ein zweijähriges Stipendium der Friedrich-Ebert-Stiftung. Seit 1981 als Studienleiter in einem privaten Institut für technisch-wirtschaftliche Auftragsforschung in München.

Retrodigitization in 2018

Zum Handlungs- und Entscheidungsspielraum der kommunalen Investitionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Herausgegeben von den Professoren
Albers, Krause-Junk, Littmann, Oberhauser, Pohmer, Schmidt

Band 19


Verlag Peter Lang
FRANKFURT AM MAIN · BERN

Hinrich Steffen

Zum Handlungs- und Entscheidungsspielraum der kommunalen Investitionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland



Verlag Peter Lang
FRANKFURT AM MAIN · BERN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Steffen, Hinrich:

Zum Handlungs- und Entscheidungsspielraum der
kommunalen Investitionspolitik in der Bundes=
republik Deutschland / Hinrich Steffen. -
Frankfurt am Main ; Bern : Lang, 1983.
(Finanzwissenschaftliche Schriften ; Bd. 19)



This book is available Open Access thanks to the kind support of ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

ISBN 3-8204-7177-4
NE: GT

ISSN 0170-8252
ISBN 3-8204-7177-4
ISBN 978-3-631-75259-3 (eBook)

Druck und Bindung: fotokop wilhelm weihert KG, darmstadt

INHALTSVERZEICHNIS

Seite

Seite

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
BAnz	Bundesanzeiger
BGBl	Bundesgesetzblatt
BT	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen
c.p.	ceteris paribus
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DST	Deutscher Städtetag
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
GA	Gemeinschaftsaufgabe
GS	Gesetzessammlung
GV	Gemeindeverbände
HdF	Handbuch der Finanzwissenschaft
IIM	Internationales Institut für Management und Verwaltung
Institut FSt	Institut Finanzen und Steuern
Jbf Sozialwissenschaften	Jahrbuch für Sozialwissenschaften
NF	Neue Folge
SZ	Süddeutsche Zeitung
WSI	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des Deutschen Gewerkschaftsbundes
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin
ZfgSt	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft

VERZEICHNIS DER SCHAUBILDER

TABELLENVERZEICHNIS

Seite

I. EINFÜHRUNG

1. PROBLEMSTELLUNG UND RELEVANTE RAHMENBEDINGUNGEN

Die kommunalen Handlungen und Entscheidungen als Teil der gesamtstaatlichen Aktivitäten sind von ihren Wirkungen her nicht nur auf den engen Bereich der jeweiligen Gemeinde zu beziehen, sondern berühren auch die Ziele und Interessen von Bund und Ländern. Diese ebenenübergreifende Komplexität öffentlicher Aufgaben gilt in besonderem Maße für die kommunale Investitionspolitik. Angesichts der relativen Eigenständigkeit der Ebenen - hinsichtlich der Gemeinden durch das Institut der kommunalen Selbstverwaltung begründet - kann sozio-ökonomisch begründeten Koordinierungserfordernissen, insbesondere unter haushalts- und finanzpolitischen Gesichtspunkten, häufig nur auf indirektem Wege Rechnung getragen werden, wobei finanzielle Anreize herauszuheben sind.

Da sich aufgrund dieser Zusammenhänge die Handlungs- und Entscheidungsspielräume einer Ebene nicht zuletzt aus ihrer Position im gesamten finanzwirtschaftlichen Gefüge ableiten, hat die vorliegende Thematik auch einen engen Bezug zur Finanzausgleichsproblematik.

a) Bedeutung und ebenenübergreifende Komplexität der kommunalen Investitionen

Die öffentlichen Investitionen[1], unter denen die den Gemeinden haushaltswirtschaftlich zugeordneten "kommunalen" Investitionen eine herausragende Rolle spielen, bestimmen in ihrer räumlichen Verteilung, ihrer strukturellen Zusammensetzung wie auch in ihrem Volumen als Ganzes maßgeblich die Ausstattung mit öffentlicher materieller Infrastruktur. Sie stellen somit ein bedeutsames finanzpolitisches Gestaltungsinstrument für die gesamte soziale

---

1) Die Abgrenzung des Begriffs der öffentlichen Investitionen ist keineswegs eindeutig. Die Verwendung des Begriffs in dieser Arbeit deckt sich im Grundsatz mit der des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen und umfaßt insbesondere nicht Aufwendungen für das sog. Humankapital. Anders als vom Beirat vorgeschlagen, werden die öffentlichen Investitionen nicht nach dem Belastungsprinzip, also der finanzierenden Ebene, sondern nach dem Erfüllungsprinzip zugeordnet. Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen, Abgrenzung und Folgerungen im Hinblick auf Art. 115 Grundgesetz, (Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 29) Bonn 1980.

und ökonomische Entwicklung dar[1]. Die kommunale Investitionspolitik dürfte damit im Brennpunkt ebenenübergreifender Interessen stehen und somit in besonderem Maße dafür geeignet sein, die Handlungs- und Entscheidungsspielräume der Gemeinden allgemein zu untersuchen.

Auch wenn es in Zukunft vermehrt auf die qualitative Ausfüllung der partiell an Sättigungsgrenzen stoßenden materiellen Infrastruktur ankommen wird, so verbleibt den Gemeinden als den größten öffentlichen "Sachinvestoren" sowohl in bestehenden wie vor allem aber auf neuartigen Aufgabengebieten potentiell ein bedeutendes Betätigungsfeld[2].

Die Art und Form der Einbettung der kommunalen Investitionspolitik in gesamtstaatliche Handlungs- und Entscheidungsstrukturen und damit zusammenhängend die Fähigkeit der Gemeinden und des Staates als Ganzes, auf die veränderten Ansprüche des sozio-ökonomischen Systems flexibel zu reagieren und dessen Entwicklung gestaltend mitzutragen, ist von erheblicher Bedeutung für Wissenschaft und Praxis. Im Kern geht es dabei um die Art und Weise der Koordination der Entscheidungen und Handlungen der vertikal und horizontal gegliederten Staatsorganisation unter sozialen, politischen und ökonomischen bzw., enger gefaßt, unter finanzwirtschaftlichen Aspekten. Und dabei geht es ferner um die damit verbundenen bzw. möglichen Auswirkungen auf eine stärkere Zentralisierung oder Dezentralisierung der entsprechenden innerstaatlichen Kompetenzen. Damit wird unmittelbar auch der Grad der Eigenständigkeit der kommunalen Ebene bzw. der diese tragenden Gemeinden und Gemeindeverbände berührt, deren Legitimation und Position im Staatsaufbau maßgeblich aus dem verfassungsmäßig verankerten Institut der kommunalen Selbstverwaltung abgeleitet wird und somit einführend zu skizzieren ist.

---

1) Zur Relevanz der Infrastrukturausstattung in marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften vgl. u.a.: H.Arndt/D.Swatek (Hrsg.), Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Volkswirtschaften, (Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd.58) Berlin 1972; R.L. Frey, Infrastruktur, 2. ergänzte Auflage, Tübingen; U.E. Simonis (Hrsg.), Infrastruktur, Köln 1977.

2) So wird der kommunale Investitionsbedarf - kumuliert von 1976 bis 1990 - real auf 820 Mrd. DM geschätzt. Während der Aufgabenbereich "Schulwesen" an Bedeutung verliert, wird die "Stadterneuerung" als neuer Schwerpunkt der kommunalen Investitionstätigkeit vorausgesagt. Generell gesehen, wird der Ersatzbedarf gegenüber dem Neubedarf an Gewicht gewinnen. Vgl. Kommunaler Investitionsbedarf bis 1990, (Deutsches Institut für Urbanistik) Berlin 1980, S. 208 ff.
Trotz aller Vorbehalte gegenüber derartigen Prognosen wird wohl auch in Zukunft die kommunale Ebene einen herausragenden Platz bei der Realisierung öffentlicher Investitionen einnehmen.

b) Die kommunale Selbstverwaltung - ein vieldeutiges Leitbild in Vergangenheit und Gegenwart

Die kommunale Selbstverwaltung hat, wie wohl kaum ein anderes kollektives Institut auf deutschem Boden, nun seit mehr als einhuntertsiebzig Jahren ihre Existenz und viele ihrer Eigenarten im Kern bewahrt. Sie hat die soziale, politische und ökonomische Entwicklung entscheidend mitgeprägt und ist vielleicht gerade deshalb zu allen Zeiten Gegenstand kontroverser Diskussionen in Wissenschaft und Praxis gewesen. Aber auch heute noch umgibt die Selbstverwaltung der Gemeinden ein Schleier von Widersprüchlichkeiten.

Auf der einen Seite erfreut sie sich - zumindest seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland - auf Fest- und Sonntagsreden einer großen Wertschätzung ihrer Bedeutung für die Erhaltung der Freiheit und für das Vorantreiben einer wohlfahrtssteigernden sozialen und ökonomischen Entwicklung seitens nahezu aller politischen Richtungen und gesellschaftlichen Gruppierungen[1]. Auf der anderen Seite beklagen die Repräsentanten der Gemeinden mit der gleichen Intensität und Kontinuität ihre Existenznot, die Aushöhlung des Wesens und der Inhalte der Konzeption der kommunalen Selbstverwaltung[2] und damit eine ständige Gefährdung der Eigenständigkeit und der Handlungs- und Entscheidungsspielräume der Gemeinden.

Diese z.T. paradox anmutende Beurteilung der Stellung der Gemeinden im modernen Staatswesen der Bundesrepublik Deutschland ist nicht zuletzt auf die lange ideengeschichtliche Entwicklung der Konzeption der kommunalen Selbstverwaltung und ihrer jeweiligen Stellung in den unterschiedlichen deutschen Verfassungssystemen seit Beginn des vorigen Jahrhunderts zurückzuführen.

Als Geburtsstunde der modernen deutschen kommunalen Selbstverwaltung gilt die Einführung der preußischen Städteverordnung von

---

1) Anstelle vieler möglicher Belege vgl. Starke Städte - Lebendige Demokratie, Vorträge, Aussprachen und Ergebnisse der 20. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages vom 9. bis 11. Mai 1979 in Kiel, Köln 1979, passim. - Die Diskrepanz zwischen verbaler Anerkennung der kommunalen Eigenständigkeit und realem Handeln der zentralstaatlichen Entscheidungsträger ist aber nicht auf die Situation in der Bundesrepublik beschränkt. Vgl. z.B. für Großbritannien R. Hambleton, Policy Planning and Local Government, London 1978, S. 35 f.

2) Vgl. Starke Städte - Lebendige Demokratie, a.a.O., S.107. Der Tenor unterscheidet sich im Prinzip kaum von entsprechenden Stellungnahmen des gleichen Verbandes vor knapp sechzig Jahren.

1808[1], obwohl die Wurzeln der Selbstverwaltung bis ins Mittelalter zurückreichen[2]. Das auch aus heutiger Sicht noch relevante Konzept der kommunalen Selbstverwaltung geht wesentlich auf die Idee und die Initiative des Freiherrn vom Stein zurück[3]. Dieses Konzept beabsichtigt, die im Absolutismus weitgehend um Ihre Rechte gebrachten Städte, aber auch die Landgemeinden, in den Staat zu integrieren[4], indem ihnen die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in eigener Verantwortung unter Aufsicht des Staates eingeräumt wird[5]. Vor dem Hintergrund eines wirtschaftlich erstarkenden Bürgertums kann die kommunale Selbstverwaltung als Mittel zu dessen organischer Eingliederung in den "Obrigkeitsstaat" gewertet werden. Sie stellt zugleich den ersten Schritt zu einer umfassenden, auf die Mitwirkungsrechte des Einzelnen gegründeten Reform der damaligen Staatsorganisation dar und schließt somit vom Ansatz her einen unterschiedlichen Wesensgehalt von Selbstverwaltung und Staat, d.h. die auch heute noch verbreitete dualistische Auffassung[6], im Grundsatz aus[7]. Im Zuge der politischen Restauration setzt sich allerdings seit Mitte des 19. Jahrhunderts die dualistische Auffassung durch,

---

1) Ordnung für sämtliche Sätdte der Preußischen Monarchie vom 19.11.1808, GS 1806-10, S. 324.

2) Vgl. G. Oestreich, Einleitung, in: H.Croon/W.Hofmann/G.-C.v.Unruh, Kommunale Selbstverwaltung im Zeitalter der Industrialisierung, Stuttgart, Berlin, Köln 1971, S.9 ff. Einen geschichtlichen Rückblick gibt auch H.Pagenkopf, Einführung in die Kommunalwissenschaft, Münster 1960, S.10-33.

3) Vgl. die "Nassauer Denkschrift" von vom Stein, abgedruckt in: G.Winter (Hrsg.), Die Reorganisation des preußischen Staates unter Stein und Hardenberg, I. Teil, Allgemeine Verwaltungs- und Behördenreform, Bd. 1, 1931. Zu den Stein'schen Ideen vgl. auch F.Hartung, Freiherr vom Stein, in: ZfgSt, 91. 1931, S.1 ff., und D. Schwab, Die Selbstverwaltung des Freiherrn vom Stein und ihre geistigen Grundlagen, Frankfurt a.M. 1971.

4) Vgl. Frh. v. Stein, Über Selbstverwaltung, Staatsschriften und politische Briefe, hrsg. v. H.Thimme, München 1921, S.28 f.

5) Vgl. Frh. v. Stein, Vorwort zur Städteordnung, zitiert nach H.Pagenkopf, Einführung in die Kommunalwissenschaft, a.a.O., S.34 f.

6) Diese Sicht zieht sich mehr oder weniger deutlich auch heute noch durch die Aussagen der kommunalen Spitzenverbände hindurch. Vgl. z.B. Starke Städte - Lebendige Demokratie, a.a.O., S.107 f.

7) Vgl. H.Herzfeld, Demokratie und Selbstverwaltung in der Weimarer Epoche, Stuttgart 1957, S.9.

die, vor allem von R.v. Gneist vertreten[1], auf dem Gegensatz von Staat und Gesellschaft beharrt.

In diesem Dualismus verkörpert die monarchisch-bürokratische Obrigkeit die eigentliche Staatsidee, während der Parlamentarismus auch auf kommunaler Ebene in den niederen Bereich der gesellschaftlichen Sonderinteressen eingestuft wird. Die Ausführung übertragener staatlicher Aufgaben und die eigenverantwortliche Gestaltung örtlicher Angelegenheiten im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung sind nach dem Gneist'schen Verständnis nicht wesensgleich und verleihen der gemeindlichen Ebene jenen "Doppelcharakter", der bis heute nachwirkt.

Die "alte Frontstellung der gemeindlich-bürgerschaftlichen Eigenrechte gegenüber dem monarchistisch-konstitutionellen Staat"[2] ist allerdings schon seit der Demokratisierung der Gesellschaft in der Weimarer Republik hinfällig geworden. An dessen Stelle ist ein bis heute latent vorhandener Kompetenzgegensatz zwischen dem Zentralstaat und der dezentralisierten kommunalen Selbstverwaltung getreten. Diese Problematik spiegelt sich auch in der verfassungsmäßigen Einbettung und in der Interpretation des Instituts der kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland wider.

In Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes heißt es: "Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung". Der Universalitäts- und Eigenverantwortlichkeitsbezug in der Verfassungsnorm einerseits und der zentralstaatlich bezogene Regelungsvorbehalt "im Rahmen der Gesetze" andererseits eröffnen ein permanentes, auf Konflikt hin angelegten Spannungsfeld zwischen den Gemeinden einerseits und Bund und Ländern andererseits[3], das sich insbesondere auch im Be-

---

1) Eine ausführliche Darstellung der Gneist'schen Ideen gibt H.Heffter, Die Deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, Stuttgart 1950, S.372-403.

2) H. Meyer, Die Finanzverfassung der Gemeinden. Ein Beitrag zur Stellung der Gemeinden in der Finanzverfassung des Bundes, (Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaft e.V., Berlin, Bd. 22) Stuttgart, Berlin, Köln 1969, S. 28.

3) Vgl. W. Roters, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, (Kommunalwissenschaftliche Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 3) Köln 1975, S. 5; E.Busch, Die Kommunen im Spannungsfeld der bundesstaatlichen Ordnung, in: F.Schäfer (Hrsg.), Schwerpunkte im Kräftefeld von Bund und Ländern, (Verfassung und Verfassungswirklichkeit Bd. 9) Köln, Berlin, Bonn 1975, S.139-176, und die jeweiligen Verweise auf die Literatur.

reich der kommunalen Investitionstätigkeit zeigt. Ohne auf die Vielzahl der Interpretations- und Lösungsversuche dieser Problematik eingehen zu können[1], lassen sich, wenn auch stark verkürzt, zwei Argumente herausschälen.

Die herkömmliche Interpretation versucht, die verfassungsrechtliche Norm für die Abgrenzung "örtlicher" (kommunaler) und "überörtlicher" (staatlicher) Kompetenzbündel zu verwenden, um damit den Zuständigkeitskonflikt zweier als autonom oder gar als gegensätzlich angesehene Entscheidungssphären zu lösen und diese voneinander abzugrenzen. Das Problem dieses Vorgehens liegt in der Identifizierung eines Aufgabenbestandes von örtlicher Angelegenheiten in eigener Verantwortung der Gemeinden. Diese stößt folgerichtig dann an Grenzen, wenn der Verbundcharakter der öffentlichen Aufgaben über alle Ebenen hinweg zunimmt und auf diese Weise "örtliche Angelegenheiten" kaum mehr sinnvoll zu definieren sind, da sich letztlich für jede Aufgabe eine ebenenübergreifende Komplexität und damit eine mehr oder minder ausgeprägte Interdependenz der Kompetenzen von Bund, Ländern und Gemeinden finden läßt.

Diese sog. aufgabenorientierte Interpretationsmethode, die der Rechtssprechung[2], der herrschenden Meinung in der staatsrechtlichen bzw. kommunalrechtlichen Literatur und der offiziellen Meinung der kommunalen Spitzenverbände entspricht[3], kann dem Problem der Kooperation und Koordination der öffentlichen Aktivitäten in der modernen Staatsorganisation, insbesondere auch im Hinblick auf die Rolle der kommunalen Investitionstätigkeit, jedoch nur unzureichend gerecht werden.

---

1) Zur Vielfältigkeit der Interpretation vgl. etwa J.Burmeister, Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, (Studien zum öffentlichen Recht und zur öffentlichen Verwaltungslehre, Bd. 19) München 1977; H.Elsner, Gemeindehaushalte, Konjunktur und Finanzausgleich, (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 24) Baden-Baden 1978; H.Meyer, Die Finanzverfassung der Gemeinden, a.a.O.; H.Niemeier, Bund und Gemeinden. Aktuelle Organisations-, Finanz- und Verfassungsprobleme, (Schriften zum öffentlichen Recht, Bd.190) Berlin, München 1972; W.Roters, a.a.O.; J.Salzwedel, Status-quo-Analyse und Wertung der kommunalen Selbstverwaltung, in: Reform kommunaler Aufgaben, (Studien zur Kommunalpolitik, Bd.19, Konrad-Adenauer-Stiftung, Institut für Kommunalwissenschaften) Bonn 1978, S.85-115; H.Siedentopf, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zu Raumordnung und Landesplanung, (Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes) Göttingen 1977; U.Scheuner, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, in: AfK, 12.Jg. (1973), S.1-44.

2) Vgl. etwa die Dokumentation der höchstrichterlichen Rechtssprechung von H.Elsner, Gemeindehaushalte, Konjunktur und Finanzausgleich, a.a.O., S. 249 ff.

3) Vgl. Entschließung, in: Starke Städte - Lebendige Demokratie, a.a.O., S.33 ff.

Vor diesem Hintergrund wird eine Argumentationsrichtung plausibel, die in ihrer weitestgehenden Form als "funktionale" Interpretation der kommunalen Selbstverwaltung bezeichnet wird[1] und das erstarrte Denkschema "örtlich - überörtlich" durch flexiblere Formen der Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Trägern von demokratischer Legitimität, Planung und Verwaltung aufzulösen versucht. "Eigenverantwortung" der Gemeinden wird dementsprechend nicht auf eine Aufgabe, z.B. Verkehr, Bildung etc., bezogen, sondern auf bestimmte funktionale Aspekte, die sich mit der Perzeption, Programmierung und Durchführung einer Aufgabe verbinden. So ist nicht zwingend an die Erfüllung einer Aufgabe ein eindimensionaler oder einstufiger Handlungs- und Entscheidungsbereich gekoppelt, da eine Aufgabe globale, regionale und lokale Aspekte beinhalten kann, bei deren optimaler Erfüllung in einem integrierten dezentralisierten Entscheidungsprozeß den Gemeinden eine gewisse funktionale Autonomie, eine Mitverantwortung, ein eigenständig auszufüllender Gestaltungsspielraum zukäme[2].

Auch das "funkional" orientierte Selbstverwaltungsverständnis wirft ernstzunehmende Probleme auf, die allerdings weniger dessen kaum bestrittenen Wert zur Durchdringung der Verfassungswirklichkeit als vielmehr seine verfassungsrechtliche Begründbarkeit betreffen[3]. Darüber hinaus wird dieser Konzeption vorgeworfen, daß sie den Weg für eine weitreichende Assimilierung der kommunalen Entscheidungsebene durch die staatlichen Zentralinstanzen eher fördere als verhindere und damit der Erhaltung einer eigenständigen Rolle der kommunalen Selbstverwaltung keinein Dienst erweise[4].

---

1) Vgl. W.Roters, a.a.O., S. 33 ff.

2) Staatsrechtlich strittig, spielt eine solche Abgrenzung in der organisationssoziologisch orientierten Verwaltungswissenschaft (vgl. z.B. R.Mayntz, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg, Karlsruhe 1978) und insbesondere in der ökonomischen Theorie des Föderalismus (vgl. als Überblick G.Kirsch (Hrsg.), Förderalismus, Stuttgart, New York 1977), also bei der Einschätzung des Grades der Zentralität bzw. der Dezentralität eines öffentlichen Gutes bzw. einer Dienstleistung und der damit verbundenen "optimalen" Organisation des öffentlichen Sektors eine wesentliche Rolle.

3) Zu dieser Einschätzung vgl. u.a. M.Gläser, Die staatlichen Finanzzuweisungen an die Gemeinden. Gestaltungskriterien, Effektivität, Reform, (Reihe Wirtschaftswissenschaft, Bd. 224) Thun, Frankfurt a.M. 1981, S. 234 und 236.

4) Entsprechend massiv fällt die Kritik in Wissenschaft und Praxis am "funktionalen" Selbstverwaltungsverständnis aus. Vgl. H.Siedentopf, a.a.O., K. Ullrich, Kritik am sogenannten funktionalen Selbstverwaltungsverständnis, in: DÖV, 31.Jg. (1978), S.73-77, und den Vorbericht zum Thema "Städte und Staat", in: Starke Städte - Lebendige Demokratie, a.a.O., S. 125 ff.

Im Zuge der kurz skizzierten Entwicklungsgeschichte der kommunalen Selbstverwaltung haben sich eine Vielzahl von Normen und Leitbildern herausgebildet, die von der Aufgabe der Gemeinde als Hüterin lokal und regional fixierter sozialer und kultureller Vielfalt über die möglichst direkte Beteiligung des Einzelnen an der Gestaltung seines überschaubaren Lebenskreises bis hin zum Postulat eines wirkungsvollen "Machtsplittings"[1] im Staat, d.h. in der Staatsorganisation, reichen[2]. Diese häufig politisch-soziologischen Fragestellungen, die durchaus nicht einheitlich beantwortet und bewertet werden, finden ihren Niederschlag in Schlagworten von einer "bürgernahen Verwaltung", die die "unmittelbare Daseinsvorsorge vor Ort" wahrnehme. Mit diesen und ähnlichen Zielvorstellungen wird heute verstärkt wieder für die politische und soziale Legitimation der kommunalen Selbstverwaltung geworben[3].

Eine normative Berechtigung erfährt das föderativ organisierte Angebot öffentlicher Güter und Dienstleistungen - unter explizitem Einschluß der Gemeinden - auch mit vorwiegend ökonomischen

---

1) Gerade darin erblicken auch Finanzwissenschaftler noch eine wesentliche Existenzberechtigung für die kommunale Ebene wie für den Föderalismus als Ganzes. Vgl. u.a. H.Haller, Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften, in: Finanzarchiv, N.F. Bd.27 (1968), S.255-270. Wieder abgedruck in: H.C.Recktenwald (Hrsg.), Finanzpolitik, Köln, Berlin 1969, zitiert nach letztgenannter Quelle, S.141. Skepsis an einem derartigen Erfolg dieser "sympathische(n) Dezentralisierungsabsicht", um öffentliche Entscheidungen zu demokratisieren, äußern W.-D.Narr/F.Naschold, Theorie der Demokratie, Einführung in die moderne politische Theorie, Bd. III, Stuttgart u.a. 1971, S. 87 f.

2) Zur Vielfalt der Aspekte der kommunalen Selbstverwaltung vgl. u.a.: W.Albers, Die Aufgaben- und Einnahmenverteilung auf die öffentlichen Gebietskörperschaften und die gemeindliche Selbstverwaltung, in: AfK, 1.Jg. (1962), S. 65 ff.; A.Köttgen, Kommunale Selbstverwaltung zwischen Krise und Reform, (Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Berlin, Bd. 25) Stuttgart 1968; H.Rausch/Th.Stammen (Hrsg.), Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, München 1972; R.-R.Grauhan (Hrsg.), Lokale Politikforschung, 2 Bde., Frankfurt a.M., 1975; W.Roters, a.a.O.; R.Frey (Hrsg.), Kommunale Demokratie, Bonn-Bad Godesberg 1976; Reform kommunaler Aufgaben, a.a.O.; O.W. Gabriel (Hrsg.), Kommunalpolitik im Wandel der Gesellschaft, (Sozialwissenschaftliche Studien zur Stadt- und Regionalpolitik, Bd. 5) Königstein/Ts. 1979, sowie die Bibliographie von A. Remke, Probleme der kommunalen Selbstverwaltung, (Sozialwissenschaftliche Studien zur Stadt- und Regionalpolitik, Bd. 9) Königstein/Ts. 1979.

3) Vgl. die Entschließung des Deutschen Städtetages auf seiner 20. Hauptversammlung 1979 in Kiel, Starke Städte - Lebendige Demokratie, a.a.O., S. 107 f.

Ansätzen[1]. Auf der Theorie der öffentlichen Güter aufbauend, postuliert die ökonomische Theorie des Föderalismus eine bestimmte horizontal und vertikal gegliederte Finanzwirtschaft des öffentlichen Sektors, die sich - vereinfachend ausgedrückt - an dem Kriterium des Nutzenkreises eines bestimmten öffentlichen Gutes orientiert.

c) Der arbeitsteilige staatliche Aufbau nach dem Grundgesetz

Für die Analyse der Handlungs- und Entscheidungsspielräume der Gemeinden in der Staatsorganisation der Bundesrepublik Deutschland spielt die verfassungsmäßige Ordnung eine wesentliche Rolle, da diese das Grundgerüst insbesondere auch für die finanzwirtschaftlichen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden bildet[2].

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein nach dem Prinzipien parlamentarischer Demokratie gestalteter Bundesstaat, deren föderative Gliederung in Bund und Länder unantastbar ist[3]. Die Gemeinden sind vom verfassungsrechtlichen Grundaufbau her Teil der Länder. Die Gesetzgebungszuständigkeiten beschränken sich auf die Länder und den Bund, während die Gemeinden lediglich eine begrenzte Satzungshoheit im Rahmen der Gesetze haben[4]. Von daher sind Bund und Länder den Gemeinden in bezug auf die Bedeutung und den räumlichen Geltungsbereich qualitativ übergeordnet. Obwohl die Länder von der prinzipiellen Anlage des Grundgesetzes her die Gesetzgebung dominieren[5], hat der Bund über die länderübergreifende konkurrierende Gesetzgebung, allerdings bei erheblichen Mitwirkungsrechten der Länder über den Bundesrat, sein Gesetzgebungspotential, insbesondere über die unpräzise Formel

---

1) Vgl. als Überblick den Sammelband von G.Kirsch (Hrsg.), Förderalismus, a.a.O. Der Begriff des Föderalismus ist insbesondere im Hinblick auf die Stellung der kommunalen Ebene nicht eindeutig. Vgl. G.Kirsch, Einleitung, in: ebenda, S.3 ff. Die eher pragmatisch orientierten ökonomischen und finanzwirtschaftlichen Ansätze, insbesondere aus den USA, schließen die Gemeinden jedoch in diesen Begriff mit ein. So etwa W.E.Oates, Fiscal Federalism, New York, Chicago, San Francisco, 1972.

2) So unterstellt Oates einen Einfluß der verfassungsmäßigen Ordnung bzw. Gliederung auf die finanzpolitischen Willensbildungsprozesse und den Grad der fiskalischen Dezentralisierung und prüft diese These anhand eines ökonometrisch ausgerichteten Ländervergleichs. Vgl. W.E.Oates, Fiscal Federalism, a.a.O., S. 208 f.

3) Vgl. Art. 20 Abs. 1, in Verbindung mit Art. 79, Abs. 3 GG.

4) Vgl. H.Niemeier, a.a.O., S. 146 ff.

5) Vgl. Art. 70 GG.

von der "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse", bedeutend erweitern können[1].

Während in der Gesetzgebung die zweistufige Gliederung der Staatsorganisation vielfach durchbrochen ist, läßt sich der Bereich der Verwaltung, den die Länder dominieren, relativ klar trennen[2]. Mit der Einrichtung der sog. Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern und der sog. Investitionskompetenz des Bundes[3] ist allerdings bedingt der sich seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland abzeichnenden Tendenz zur ebenenübergreifenden Erfüllung und insbesondere Finanzierung staatlicher Aufgaben Rechnung getragen worden. Diese Entwicklung ist auch für die kommunale Investitionspolitik von erheblicher Bedeutung und hat Begriffe wie "kooperativer Föderalismus"[4] und "Politikverflechtung"[5] zur Charakterisierung moderner, mehrstufig organisierter Staatswesen geprägt.

Der duale Charakter der Verwaltung auf der Gemeindeebene zeigt sich an der Unterscheidung eines "übertragenen" und eines "eigenen" Wirkungskreises. Der erstere erfaßt die Wahrnehmung der Auftragsangelegenheiten und der Pflichtaufgaben nach Weisung, wo die Gemeinden durch die Rechts- und Fachaufsicht des Landes gebunden[6], dem Grundsatz nach keine Eigenständigkeit genießen.

---

1) Vgl. Art. 72, Abs. 2 GG.
2) Vgl. Art. 30 und 83-91 GG.
3) Vgl. Art. 91a und 91b und Art. 104a, Abs. 4 GG.

4) Der Begriff "Kooperativer Föderalismus" entstammt der amerikanischen Literatur ("cooperative federalism") und hat u.a. mit dem sog. Troeger-Gutachten Eingang in die deutsche Föderalismusdiskussion gefunden. Vgl. Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Stuttgart 1966, S. 19 ff. Inwieweit dieser Begriff auch die Gemeinden einschließen kann, hängt von der jeweiligen, keineswegs einheitlichen Begriffsbestimmung des Föderalismus ab. In der staatsrechtlichen Diskussion bleibt der Begriff "föderativ" auf die Beziehung von Bund und Ländern beschränkt, während die Finanzwissenschaft überwiegend die Gemeinden mit einschließt.

5) Vgl. dazu grundlegend F.W.Scharpf/B.Reissert/F.Schnabel, Politikverflechtung I.Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts. 1976.

6) Zur Problematik der Kommunalaufsicht vgl. u.a. C.P.Glass, Die Realität der Kommunalaufsicht, Köln 1967, und H.Borchert, Kommunalaufsicht und kommunaler Haushalt, (Schriften zum deutschen Haushaltsrecht, Bd. 12) Siegburg 1976.

Gerade die Aufgabenerfüllung im Rahmen der kommunalen Investitionspolitik ist jedoch eher dem "eigenen" Wirkungskreis zuzuordnen, der von den pflichtigen (Entscheidung über "wie") und den freiwilligen Aufgaben (Entscheidung über "ob" und "wie") bestimmt wird[1]. In diesen Aufgabengebieten, deren Wahrnehmung häufig auch als "Daseinsvorsorge" bezeichnet wird und immer noch in positiver wie in negativer Hinsicht das Gesicht und den Charakter einer Gemeinde prägt, können Länder und Bund im großen und ganzen nur mit indirekten, insbesondere finanziellen Steuerungsinstrumenten beeinflussend aktiv werden.

Damit bilden das Finanzierungspotential der jeweiligen Ebenen und die Finanzströme zwischen Bund, Ländern und Gemeinden wesentliche Elemente für die Analyse des Grades der Eigenständigkeit der kommunalen Investitionspolitik. Somit ist die im Thema zum Ausdruck kommende Fragestellung Teil der komplexen Problematik des Finanzausgleichs bzw. der Ordnung der öffentlichen Finanzen in einem gegliederten Staatswesen überhaupt.

Diese Ordnung ist für die Bundesrepublik Deutschland als Bestandteil des Grundgesetzes in der sog. Finanzverfassung verankert[2]. Einen bedeutenden Einschnitt in der Entwicklung der Finanzverfassung stellt die Finanzreform von 1969 dar[3]. Mit dieser Reform wird die ursprünglich vom Grundgesetz nicht intendierte Hinwendung zum Verbundsystem verfassungsrechtlich festgeschrieben, indem Bund, Länder und Gemeinden gemeinsam mehr oder weniger an den aufkommensstarken sog. Gemeinschaftssteuern partizipieren und wesentliche Finanzierungsgrundlagen der Ebenen bilden[4].

Obwohl dem Bund die dominierende "Steuerverantwortung"[5] für diese Steuern zukommt und obwohl nach wie vor eigenständige

---

1) Nach mündlicher Auskunft des Rechtsamtes der Stadt Kiel vom 16.4.1980 kann das Gewicht der Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung und der Auftragsangelegenheiten im Vermögenshaushalt als gering angesehen werden.

2) Vgl. Abschnitt X GG.

3) Vorbereitend dazu Kommission für die Finanzreform, a.a.O. Zur Vorgeschichte und den Inhalten der Finanzreform vgl. u.a. M.Melzer, Zur Aktualität einer neuen Finanzreform, in: F.Schäfer (Hrsg.), a.a.O., S. 25 ff.

4) Zur Neuordnung der vertikalen Steuerverteilung u.a. F.Tetsch, Raumwirkungen des Finanzsystems der Bundesrepublik Deutschland, (Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd. 6) Frankfurt a.M., Bern, Las Vegas 1978, S. 140 ff.

5) Vgl. R.Voigt, Finanzsystem und Lebensqualität, in: aus politik und zeitgeschichte, B 46/77, Bonn 1977, S. 31 f.

Spielräume zur Variation eines Teils der jeweiligen Steuererträge durch Bund, Länder und Gemeinden bestehen, sind steuerpolitische "Alleingänge" einer Ebene, die das fiskalische Gefüge zwischen den Ebenen erheblich verändern, seit der Finanzreform kaum mehr möglich. In diesem Zusammenhang wird jedoch überwiegend die Meinung vertreten, daß die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Regelungen der Gemeindefinanzen im Zuge der Finanzreform an sich eine Stärkung der kommunalen Einnahmenhoheit und somit eine "dezentralisierungsfreundliche" Neufassung des Steuerverteilungssystems bedeuten[1].

Der zweite, für die Thematik wesentliche und schon angesprochene Komplex der Finanzreform stellt die Eingrenzung und Legalisierung der Mischfinanzierung dar. Die Mischfinanzierungstatbestände sind seitdem im Prinzip scharf umrissen und betreffen vor allen Dingen den Bereich der Gemeinschaftsaufgaben und die Investitionshilfekompetenz des Bundes gegenüber Ländern und Gemeinden im Zusammenhang mit dem schon davor eingeführten Instrumentarium des Bundes zur Steuerung der dezentralen Haushalte entsprechend den Erfordernissen zur Erhaltung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts[2].

Alles in allem kann somit die bundesstaatliche Ordnung, insbesondere unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten, als ein dreistufig, vertikal gegliedertes arbeitsteiliges System aufgefaßt werden. Der Staat als Ganzes wird dementsprechend als eine Verbindung von mehr oder minder eigenständigen, in einer komplizierten Weise miteinander verflochtenen, nur bedingt hierarchisch geordneten Kollektiven angesehen.

Das impliziert einen Staatsbegriff, in dem "Staat", wie in der Finanzwissenschaft üblich, verstanden wird als ein politisch legitimiertes administratives System, das über legalistische Normensetzung und finanzwirtschaftliche Aktivitäten kollektive Bedürfnisse einer Gesellschaft befriedigt. Ganz allgemein werden dementsprechend die Gemeinden als teilautonome politisch-administrative Einheiten aufgefaßt, die demokratisch legitimiert und räumlich abgegrenzt öffentliche Aufgaben wahrnehmen und, mehr oder weniger klar abgrenzbar, die unterste Ebene des öffentlichen Sektors bilden[3]. Eine solche Organisation des öffentlichen Sektors wirft zwei große, voneinander abhängige Problemstellungen

---

1) So u.a. M.E.Kamp/C.Langheinrich/F.H.Stamm, Die Ordnung der öffentlichen Finanzen, Bonn 1971, S.120; H.Niemeier, Bund und Gemeinden, a.a.O., S.145, und H.Pagenkopf, Das Gemeindefinanzsystem und seine Problematik, Siegburg 1978, S. 87.

2) Vgl. Art. 109 GG und Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) v. 8.6.1967, BGBl. I, S. 582.

3) Vereinfachend wird das Verhältnis zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht weiter problematisiert.

auf, die sich zum einen auf die Struktur der internen Entscheidungsprozesse und deren Veränderung beziehen und zum anderen das Verhältnis des Staates zu seiner sozioökonomischen "Umwelt" und ihrer Entwicklung berühren.

2. THESEN ZUR KLÄRUNG STAATLICHER ENTSCHEIDUNGSPROZESSE: ZENTRALISIERUNG VERSUS DEZENTRALISIERUNG

Die Erörterung staatlicher Entscheidungsprozesse hat eine ganze Phalanx z.T. widersprüchlicher Thesen unterschiedlichster normativer und analytischer Ausrichtung hervorgebracht, denen gemeinsam die Beschäftigung mit den Beziehungen der Gebietskörperschaften zueinander und deren Veränderung ist. Abgesehen von einigen Thesen, die dabei eine uneinheitliche Entwicklung oder eine gewisse Dezentralisierung postulieren, geht die Mehrheit der entsprechenden Untersuchungen von einer mehr oder minder ausgeprägten Tendenz zur Zentralisierung der Handlungs- und Entscheidungsspielräume im öffentlichen Sektor aus.

Diese vereinfachend "(De-)Zentralisierungsthesen" genannten Aussagen lassen sich nach Art, Richtung und Reichweite strukturieren, wobei zunächst in einen vertikalen und einen horizontalen Komplex unterschieden werden kann. Aussagen zur horizontalen Zentralisierung, die an Begriffen wie "Entleerung ländlicher Räume", "Verdichtungs- und Ballungstentenz", politische, administrative und finanzwirtschaftliche "Maßstabsvergrößerung" im Zuge der Gebietsreform etc. verdeutlicht werden[1], beschränken sich fast vollständig auf die Konzentrationsvorgänge auf der kommunalen Ebene, insbesondere auch im Zusammenhang mit der Diskussion raumordnungspolitischer Maßnahmen[2].

Der vertikale Zentralisierungsaspekt bezieht sich demgegenüber auf die Beziehung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Eine der bekanntesten und zugleich weitestgehenden Thesen zur umfassenden und permanenten Zentralisierung in der gegliederten Staatsorganisation stellt das "Popitz'sche Gesetz" und die darauf aufbauende Diskussion dar, das Zentralisierung als eine Veränderung der ebenenspezifischen Anteile am gesamten öffentlichen

---

1) Vgl. u.a. R.Frey, Verwaltungsreformen in Deutschland: Voraussetzung zur Verwirklichung lokaler Demokratie?, in: ders. (Hrsg.), a.a.O., S. 125 ff.; W.Loschelder, Kommunale Selbstverwaltungsgarantie und gemeindliche Gebietsgestaltung, Berlin 1976 und F.W.Scharpf, Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen, (Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 28) Göttingen 1974, S. 35 f.

2) Vgl. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten der Kommission, Bonn 1976, S. 592; F. Tetsch, a.a.O., passim.

Budget zugunsten des Zentralstaates interpretiert[1].

Nicht so weitgehend postuliert die wohl am häufigsten vertretene These eine Zentralisierung des Gestaltungspotentials, mit der aber i.d.R. keine Konzentration auch der Ausführung von öffentlichen Aufgaben einhergehe. In dieser Diskussion wird vornehmlich die Veränderung eigenständiger Finanzierungspotentiale, der Gesetzgebungs- und Planungskompetenzen zugunsten der Zentralinstanzen herausgestellt[2].

Ein weiterer, sehr differenzierter Thesenkomplex tendiert zu einer bedingten Zentralisierungsaussage, und zwar als Folge einer zunehmenden Verflechtung des gegliederten öffentlichen Sektors in politischer, administrativer und finanzwirtschaftlicher Hinsicht[3]. Es wird nicht davon ausgegangen, daß die Zentralinstanzen gesamte Aufgabenkomplexe an sich ziehen, "sondern stattdessen direkte und indirekte Einfluß- uns Steuerungsinstrumente gegenüber den nach wie vor entscheidungszuständigen lokalen und regionalen Entscheidungseinheiten ausgebildet haben"[4] und über eine weiter zunehmende "Regulierungs- und Finanzierungsmacht"[5] der Zentralinstanzen Zentralisierungsvorgänge wirksam werden.

---

1) Vgl. J.Popitz, Art. Der Finanzausgleich, in: HdF, hrsg. v. W.Gerloff und F.Meisel, 2.Bd., Tübingen 1927, S. 338-375.

2) Vgl. u.a. D.Fürst/J.J. Hesse, Zentralisierung oder Dezentralisierung politischer Problemverarbeitung? Zur Kritik der Politikverflechtung in der Bundesrepublik, in: J.J.Hesse (Hrsg.), Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden 1978, S. 197 f.; R.Mayntz, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, a.a.O., S. 100; Th.Ellwein/E.Lippert/R.Zoll, Politische Beteiligung in der Bundesrepublik Deutschland, (Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 89) Göttingen 1975, S. 35 f. und H.Zielinsky, Diskrepanz zwischen Aufgabenentwicklung und Finanzierung in den Gemeinden, (Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 40) Göttingen 1975, insbes. S. 108 ff.

3) Grundlegend für die Politikverflechtungsdiskussion F.W.Scharpf u.a., Politikverflechtung I, a.a.O.

4) Ebenda, S. 29.

5) Vgl. F. Wagener, Milderungsmöglichkeiten nachteiliger Folgen vertikaler Politikverflechtung, in: J.J. Hesse (Hrsg.), Politikverflechtung im föderativen Staat, a.a.O., S. 162.

Neben diesen mehr oder weniger Zentralisierungsvorgänge herausstellenden Thesen, die in der Literatur weit verbreitet sind, finden sich Aussagen, die eine uneinheitliche Entwicklung in den Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaftsebenen herausstellen[1].

Nun gibt es aber gerade in der jüngsten Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland gewisse Anzeichen dafür, daß sich der behauptete Trend der Zentralisierung und insbesondere der Verflechtung nicht weiter fortsetzt[2], wie dies auch schon für andere Länder beobachtet worden ist[3]. Die Klärung dieser Frage setzt aber zunächst eine Untersuchung der Entwicklung in den sechziger und siebziger Jahren voraus, die wiederum Ausgangspunkt für die These einer zunehmenden Verflechtung der Finanzwirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden gewesen ist.

Damit stellt sich die Frage nach den Zielsetzungen der politisch-administrativen Entscheidungsträger, nach den sozio-ökonomischen Bestimmungsgründen und insbesondere nach den finanzwirtschaftlichen Bedingungen auf den jeweiligen Haushaltsebenen, die als Ursachen für die offensichtlich gegenläufigen Entwicklungen, insbesondere im vertikalen Beziehungsgeflecht der Gebietskörperschaftsebenen in der Bundesrepublik Deutschland anzusehen sind.

---

1) Vgl. W.E.Oates, Fiscal Federalism, a.a.O., S.230 ff.; W.Pommerehne, Quantitative Aspects of Federalism: A Study of Six Countries, in: W.E.Oates (Hrsg.), The Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington (Mass.), Toronto 1977, S. 306 und H.C.Recktenwald, Umfang und Struktur der öffentlichen Ausgaben in säkularer Sicht, in: HdF, dritte, gänzlich neu bearbeitete Auflage, Bd. I, Tübingen 1977, S.745 ff.

2) So der Tenor aktueller Ansprachen führender Politiker in Regierungsverantwortung zur Neuordnung des Verhältnisses von Bund und Ländern. Vgl. "Gesamtstaatliche Verantwortung des Bundesrates", Ansprache des neugewählten Präsidenten des Bundesrates, W.Zeyer, am 21.11.1980 vor dem Bundesrat, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin Nr. 125 v. 27.11.1980, Bonn 1980, S. 1065 ff. (diese Mitteilungen werden im folgenden abgekürzt zitiert als "Bulletin, Nr., Erscheinungsdatum"); "Grundsatzfragen der Struktur des Gesamtstaates", Ansprache des Bundeskanzlers H.Schmidt am 19.12.1980 vor dem Bundesrat, in: Bulletin Nr. 134 v. 23.12.1980, S. 1137 ff. Die Rolle der Gemeinden im gesamtstaatlichen Aktivitätsspektrum hängt maßgeblich auch vom Bund-Länder-Verhältnis ab.

3) Vgl. zur Dezentralisierungskonzeption des "New Federalism" in den USA W.E. Oates (Ed.), Financing the New Federalism, Washington D.C., 1975; W.F. Scheffer (Ed.), General Revenue Sharing and Decentralization, Norman (Oklahoma) 1975; G.F. Break, Financing Government in a Federal System, Washington D.C. 1980.

Diese Fragestellung hebt auf den sogenannten binnenstrukturellen Aspekt[1] staatlicher Aktivitätsspielräume ab, d.h. auf die Frage, inwieweit die Staatsorganisation als Ganzes in der Lage ist, bestimmte vorgegebene Zielsetzungen im Hinblick auf ihre innere Zusammensetzung in Handlungen umzusetzen, die natürlich nicht nur interne Interessen berühren, sondern in der Regel ja gerade mit dem Ziel der Beeinflussung der sozio-ökonomischen Entwicklung, d.h. der Lösung "externer" Probleme" vorgenommen werden.

Diese Näherungsweise ist damit von denjenigen abzugrenzen, welche die funktionale Abhängigkeit der staatlichen Aktivitäten von bestimmten sozio-ökonomischen Faktoren und ihrer Entwicklung zum Ausgangspunkt von Erklärungen über Veränderungen staatsinterner Entscheidungsprozesse und damit der ebenenspezifischen Verteilung von Handlungs- und Entscheidungsprozessen machen[2]. Diese i.w.S. politisch-ökonomischen Ansätze[3] versuchen, die Aktivitäten des Staates aus der "inneren Entwicklungslogik" des marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaftsprozesses "herzuleiten". Der Begriff Handlungs- und Entscheidungsspielraum bezieht sich dann primär auf das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft, dessen Interpretation letztlich vom normativ-analytischen Standort (z.B. neoklassisch, keynesianisch oder marxistisch) bestimmt wird.

Kritische Vorbehalte sind vor allem gegenüber Thesen angebracht, die - überspitzt formuliert - von der Konzentration im Wirtschaftsprozeß direkt auf eine parallel dazu verlaufende politisch-administrative Konzentration in der Staatsorganisation schließen[4] und somit den Beharrungstendenzen innerstaatlicher

---

1) Zur Problemstellung und kritischen Abgrenzung dieses Ansatzes von anderen staats- und planungstheoretischen Ansätzen vgl. P.Grottian, Strukturprobleme staatlicher Planung, Hamburg 1974, S.19 ff.

2) Für die kommunale Ebene vgl. u.a. A.Evers/M.Lehmann, Politisch-ökonomische Determinanten für Planung und Politik in den Kommunen der Bundesrepublik, 2. Aufl., Offenbach 1973; H.Zielinski, Kommunale Selbstverwaltung und ihre Grenzen, Frankfurt, New York 1977.

3) Unter politisch-ökonomischer Analyse wird ein Ansatz verstanden, der politisches Handeln und somit auch staatliche Aktivitäten ursächlich auf die sozio-ökonomische Entwicklung und der dieser inhärenten "Gesetzmäßigkeiten" bezieht. Zu diesem Vorgehen vgl. u.a. V.Ronge, Politökonomische Planungsforschung, in: V.Ronge/G.Schmieg, Politische Planung in Theorie und Praxis, München 1971, S. 139.

4) A.Evers/M. Lehmann, a.a.O., S. 242.

Strukturen vor dem Hintergrund ihrer verfassungsrechtlichen und gesellschaftlichen Verankerung nur relativ wenig Bedeutung beimessen. Das gilt dann gleichsam auch für die Chancen dezentral angesiedelter Entscheidungspotentiale, sich gegen statsintern wirksame Konzentrations- und damit Zentralisierungstendenzen zu "verteidigen".

3. UNTERSUCHUNGSZIEL UND NÄHERUNGSWEISE

a) Allgemeine Prämissen für die staatinterne Handlungs- und Entscheidungsstruktur

Auf der Basis der vorangegangenen Problemstellung und Eingrenzung der Thematik werden im folgenden einige generelle Prämissen formuliert. So geht die vorliegende Arbeit von der Prämisse aus, daß die sozio-ökonomische Entwicklung unter bestimmten normativen Aspekten zwar eine Koordination und damit auch eine gewisse Zentralisierung dezentraler Entscheidungen und Handlungen im Staat wünschenswert[1], möglich, aber eben auch nicht zwingend macht. Eine herausragende interne Restriktion für potentielle Zentralisierungstendenzen stellt insbesondere das historisch gewachsene und verfassungsrechtlich abgesicherte finanzwirtschaftliche System dar. Die Verteilung konkreter Aufgabenschwerpunkte und dafür notwendiger Finanzierungsgrundlagen auf mehrere Haushalts- und Entscheidungsebenen stellt, insbesondere wegen ihrer verfassungsrechtlichen Verankerung, ein relativ starres System zur Befriedigung kollektiver Bedürfnisse dar.

Die Arbeit geht somit vom hypothetischen Grundzusammenhang aus, daß das Angebot an öffentlichen Gütern und Dienstleistungen und damit auch die öffentlichen Investitionen in einem "arbeitsteiligen" Handlungs- und Entscheidungsprozeß von Bund, Ländern und Gemeinden erstellt wird.

Die Grundstruktur dieser Arbeitsteilung wie auch die Verteilung der Finanzierungsgrundlagen liegen relativ fest. Eine Änderung der "Nachfragefunktion" nach öffentlichen Gütern und Dienstleistungen trifft, entsprechend der arbeitsteiligen Struktur "gerastert", die jeweiligen Entscheidungsebenen i.d.R. unterschiedlich intensiv und impliziert Veränderungen in der vertikal und horizontal gegliederten Finanzwirtschaft des öffentlichen Sektors. Finanzausgleichsregelungen i.e.S. sind damit als Folge einer permanenten sozio-ökonomischen Entwicklung unumgänglich. Das gilt besonders dann, wenn die ebenenspezifische Verteilung der Durchführung öffentlicher Aufgaben noch starrer ist als die Möglichkeit, wenigstens bedingt Entscheidungsbefugnisse umzuverteilen. Wenn das dezentralisierte "Zuständigkeitsmuster" anhand

---

1) Abgeleitet etwa aus dem Postulat der Gleichartigkeit der Lebensverhältnisse oder aus spezifisch ökonomischen Effizienzkriterien zur Erreichung bestimmter wirtschafts- und finanzpolitischer Zielsetzungen.

eines bestimmten historisch gewachsenen, ideengeschichtlich und staatsrechtlich normierten Referenzrahmens im Staat relativ starr ist, dann machen bestimmte veränderte sozio-ökonomische Problemstellungen Koordinierungsmechanismen wenigstens tendenziell notwendig.

Wenn darüber hinaus die Koordinierung dezentraler Entscheidungen und Handlungen im wesentlichen auf das Instrument der indirekten Steuerung über finanzielle Anreize angewiesen ist, dann hängt das Potentiel zur Beeinflussung der dezentralen Haushalte nicht zuletzt vom Finanzpotential des Zenralstaates ab. Umgekehrt kann ein bestimmtes Finanzpotential des Zentralstaates für die politisch-administrativen Entscheidungsträger geradezu der Anlaß sein, verstärkt auf eine Koordinierung zu drängen. Die dezentralen Entscheidungsträger werden den Mechanismus finanzieller Anreize aber umso eher ablehnen und unterlaufen, je weniger sie aufgrund ihrer eigenen finanziellen Position auf derartige Mittel angewiesen sind.

Damit geht die folgende Untersuchung von innerstaatlichen Entscheidungsprozessen aus, denen nicht allein altruistische Motive zugrunde liegen, sondern in denen darüber hinaus bestehende Kompetenzen und das jeweilige Budget "egoistisch" verteidigt werden. Die Analyse der Handlungs- und Entscheidungsspielräume bezieht sich dementsprechend auf die Beziehungen der Gebietskörperschaften zueinander. Damit soll aber die Berücksichtigung sozio-ökonomischer Rahmenbedingungen für die öffentlichen Aktivitäten nicht a priori ausgeschlossen werden. Ausgeblendet werden müssen diejenigen Untersuchungen, die sich auf die gemeindeinternen Handlungs- und Entscheidungsprozesse konzentrieren, oder aber speziell auf das Beziehungsgeflecht zwischen kommunalen Entscheidungsträgern und "externen" kommunalen Akteuren sowie deren Zielsetzungen im Hinblick auf die öffentlichen Aktivitäten unter politischen, sozialen oder ökonomischen Gesichtspunkten gerichtet sind[1].

b) Methodische Grundlagen

Für die Analyse der Handlungs- und Entscheidungsspielräume der Gemeinden im Hinblick auf die kommunale Investitionspolitik, die nicht losgelöst von den Handlungen und Entscheidungen von Bund und Ländern - soweit sie sich auf die kommunalen Investitionen beziehen - gesehen werden können, stellt die Qualifizierung und Quantifizierung der Fähigkeit, die kommunale Investitionspolitik zu beeinflussen oder auch sich seitens der Gemeinden einer solchen Beeinflussung zu entziehen, also ganz allgemein die Untersuchung von

1) So u.a. D.Fürst, Kommunale Entscheidungsprozesse, (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft. Bd. 8) Baden-Baden 1975.

Einflußbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, ein herausragendes Problem dar[1]. Gerade weil die Beziehungen der Gebietskörperschaften nur bedingt hierarchisch angelegt sind, also ein zentralstaatliches Koordinationsbegehren nicht a priori für die dezentralen Einheiten verbindlich ist, kommt der wechselseitigen Beeinflussung mehr oder weniger eigenständiger Entscheidungseinheiten eine große Bedeutung zu.

Unter den grundsätzlichen Möglichkeiten, "Einfluß" als die Einwirkung auf Personen, Ressourcen oder Ereignisse ("events") bzw. "Ergebnisse" ("outcomes") von beeinflußten Handlungen und Entscheidungen zu verstehen, wird die letztere gewählt[2]. Dabei ist sinnvollerweise anzunehmen, daß mehrere Entscheidungsträger an einem Entscheidungsgegenstand - z.B. den kommunalen Investitionen - bzw. dessen (potentiellen) Wirkungen unterschiedliche Interessen haben. Da die Möglichkeiten zur Befriedigung dieser Interessen bzw. Ziele zudem grundsätzlich knapp sind[3], gehen mit den Aktivitäten, die eine Kontrolle über bestimmte Entscheidungensgegenstände und die damit verbundenen eigentlich interessanten Wirkungen bringen sollen, i.d.R. Ziel- bzw. Interessenkonflikte zwischen den beteiligten Entscheidungsträgern einher. Haben darüber hinaus die beteiligten Entscheidungsträger jeweils nur anteilsmäßige Kontrolle über wechselseitig bedeutsame Ereignisse, so kann dies als Interdependenzsituation bezeichnet werden[4].

Natürlich implizieren derartige Kontrollbeziehungen auch die relative Verfügbarkeit über Ressourcen bzw. die Fähigkeit, andere Entscheidungsträger zu beeinflussen. Aber eine vollständige Kontrolle z.B. der Einnahmen muß noch nicht zu einer vollständigen Kontrolle über die letztlich interessanten Ergebnisse führen, solange man auf die Verwaltung und Verausgabung dieser Mittel nur bedingt Einfluß nehmen kann. Gerade aber die Situation anteiliger

---

1) "What we presumably want is a measure of the amount of independent decision making power in the provision of public services at different levels of government". W.E.Oates, Fiscal Federalism, a.a.O., S.196.

2) Zur Diskussion der Vorteile und Nachteile dieser unterschiedlichen Konzeptionen am Beispiel internationaler Beziehungen vgl. J.Hart, Three Apporaches to the Measurement of Power in International Relations, in:International Organization, Vol.30 (1976), No.2, S.289-305. So meint auch Clegg:"Power, when it is exercised, is exercised over issues", St.Clegg, The Theory of Power and Organization, London, Boston, Henley 1979, S.146.

3) So deutet Albert den Konflikt als existierende Knappheit, bestimmte wünschenswerte soziale Tatbestände zu erreichen, und Einfluß als die Möglichkeit, diese auch wenigstens z.T. durchzusetzen. Vgl.H.Albert, Der Gesetzesbegriff im ökonomischen Denken, in: H.K.Schneider/Ch.Watrin (Hrsg.), Macht und ökonomisches Gesetz, 1.und 2.Halbband, (Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 74/I u.II) Berlin 1973, S.160.

4) Vgl. J.Hart, a.a.O., S. 297.

Kontrolle über Ereignisse ist konstitutiv für das System des öffentlichen Sektors in der Bundesrepublik.

Keineswegs muß also die Kontrolle über bestimmte Mittel z.B. in Form von Zweckzuweisungen proportional der Kontrolle über die mit diesen finanzierten Vorhaben sein. Würde, vereinfacht gesehen, die Kontrollstruktur über bestimmte Ereignisse anhand der Struktur von Zweckzuweisungen bestimmt, die sich auf diese Ereignisse beziehen, so ist nicht einzusehen, wieso eine Veränderung dieser Zuweisungen eine Veränderung der Einflußbeziehungen mit sich bringt, wenn sich die Beteiligten aufgrund gleicher Interessen an den Ereignissen über diese Veränderung einig sind. Unterstellt man andererseits eine Veränderung der Interessensstruktur, so führt schon dies zu einer Verschiebung in den Einflußbeziehungen, ohne daß sich die Kontrollstruktur geändert haben muß.

Damit soll herausgestellt werden, daß Aussagen über die Veränderung von Entscheidungs- und Handlungsspielräumen, also Veränderungen der Einflußstruktur, immer die Kontroll- und Interessensstruktur bzw. deren Veränderungen zu berücksichtigen haben.

Der für diese Arbeit relevante Entscheidungsgegenstand sind die kommunalen Investitionen, an deren qualitativer und quantitativer Gestaltung Bund, Länder und Gemeinden teils gemeinsame, teils unterschiedliche bzw. gegensätzliche Interessen haben, die sie jeweils in Entscheidungen bzw. Handlungen umzusetzen versuchen. Das Ergebnis dieser Interaktion im Bereich der Kommunalen Investitionen, als relevante Ereignisse für das System als Ganzes gesehen, hängt dementsprechend ab

- von der Struktur der Interessen an diesen Ereignissen[1] und
- von der Struktur der "Kontrolle" über diese Ereignisse[2],

d.h. von der entsprechenden Verteilung der organisationsspezifischen Einflüsse über diese Ereignisse.

Die Art und Weise dieser Interaktion und die damit einhergehenden möglichen Veränderungen in der Verteilung der Einflüsse soll beschrieben und im Hinblick auf die kommunalen Handlungs- und Entscheidungsspielräume, insbesondere im Bereich der kommunalen Investitionen, bewertet werden.

---

1) Zur Klärung der Ziele und Interessen von Bund, Ländern und Gemeinden siehe S.23-74.

2) Die Verteilung der "Kontrolle" behandelt unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten Abschnitt III., S.75 ff.

c) Ziel und Vorgehen

Auf der Grundlage der vorausgegangenen Ausführungen kann das Ziel und das Vorgehen gerafft wie folgt formuliert werden:

- Es sind zunächst die konkreten Zielsetzungen von Bund, Ländern und Gemeinden zu untersuchen, woraus deutlich werden soll, auf welchen Gebieten und vor dem Hintergrund welcher sozialen und ökonomischen Problemstellungen die kommunalen Investitionen zunehmend das Interesse der zentralstaatlichen Entscheidungsträger geweckt haben.

- In diesem Zusammenhang werden anhand eines modellhaften Ansatzes die Dynamik und die Grenzen der finanzwirtschaftlichen Beziehungen in einem mehrstufig gegliederten Staatswesen aufgezeigt. Dabei spielen die Bedingungen für den Einsatz des Instruments der Zweckzuweisungen eine besondere Rolle.

- In einer umfassenden empirischen Analyse - vorwiegend unter Nutzung finanzstatistischer Daten[1] - wird dann die Relevanz der (De-)Zentralisierungsthesen geprüft. Von besonderem Interesse sind dabei die vielfältigen entscheidungspolitischen Aspekte, die sich aus dem stark intensivierten Einsatz des Instruments der Zweckzuweisungen zur Steuerung der kommunalen Investitionen ergeben.

---

1) Für die Bundesrepublik Deutschland liegt schon jetzt eine Vielzahl von Arbeiten vor, die vom Grundsatz her in ähnlicher Weise empirische Daten nutzen und das Problem der Kompetenzverteilung zwischen den Entscheidungsebenen im Staat berühren. Doch entweder stehen sie in einem anderen thematischen Bezug oder aber die Datenbasis erscheint zu fragmentiert, vom Zeitraum her zu kurz oder nicht mehr aktuell genug und somit erweiterungs- bzw. korrekturbedürftig. Neben der eigenen Aufbereitung der finanzstatistischen Daten können die bisherigen Untersuchungen jedoch z.T. wertvolle Ergänzungen liefern. Aus der Fülle der Literatur: W.Albers, Die Aufgaben- und Einnahmenverteilung auf die öffentlichen Gebietskörperschaften und die gemeindliche Selbstverwaltung, a.a.O.; F.Brückmann, Gemeindehaushalte und Konjunkturpolitik, Frankfurt a.M., Zürich 1977; H.Elsner, Gemeindehaushalte, Konjunktur und Finanzausgleich, a.a.O.; K.-H.Hansmeyer, Das Popitz'sche Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats; in: H.Timm/ H.Haller (Hrsg.), Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, Berlin 1967, S. 197-229; J.Knott, Fiscal and Budgetary Policy in West Germany, IIM Papers (Internationales Institut für Management und Verwaltung, Wissenschaftszentrum Berlin), IIM/78-6, Berlin 1978; W.Raske, Die kommunalen Investitionen in der Bundesrepublik, Stuttgart 1971; B.Reissert, Federal and State Grants to Local Government: Some Descriptive Material on the West German Case, IIM Papers (Internationales Institut für Management und Verwaltung, Wissenschaftszentrum Berlin), IIM/78-1, Berlin 1978. H.Zielinski, Kommunale Selbstverwaltung und ihre Grenzen, a.a.O.

- Vor dem Hintergrund der empirischen Ergebnisse wird dann nach den finanzwirtschaftlichen Grenzen einer Entscheidungsverflechtung im öffentlichen Sektor der Bundesrepublik Deutschland gefragt; dabei wird auch auf aktuelle Entwicklungen Bezug genommen.

- Schlußfolgernd soll dann vor diesem Hintergrund die Relevanz des Leitbildes der kommunalen Selbstverwaltung kritisch betrachtet werden.

Damit versucht die folgende Untersuchung einen Beitrag zu einer Erklärung staatlichen Handelns zu leisten, wobei sie sich auf die Analyse innerstaatlicher Entscheidungsprozesse konzentriert. Denn die Konkretisierung, Prüfung und Beurteilung von Prozessen gegenseitiger Einflußnahme der Gebietskörperschaften ist eine der wesentlichen Voraussetzungen für eine entsprechende theoretische Weiterentwicklung.

Da die Verfügung über Finanzierungsmittel als ein wichtiger Schlüssel für die Gestaltung der öffentlichen Aktivitäten angesehen wird, ergibt sich die entscheidungspolitische Durchdringung der Finanzausgleichsproblematik beinahe von selbst.

Nicht zuletzt haben der schillernde Begriff der kommunalen Selbstverwaltung und die Defizite im Bereich der Theorie öffentlicher wie insbesondere auch kommunaler Investitionen[1] die Untersuchung auf die gestellte Thematik gelenkt.

---

1) Zum Theoriedefizit im Bereich der kommunalen Investitionen: G.Schwarting, Kommunale Investitionen, (Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd.12) Frankfurt a.M. 1979, S.5 ff.

II. ZIELBEZOGENE KONFLIKTE ZWISCHEN BUND, LÄNDERN UND GEMEINDEN AUFGRUND UNTERSCHIEDLICHER FUNKTIONALER ORIENTIERUNG

1. GRUNDLEGENDE PROBLEMATIK

Das Problem der Bestimmung der Handlungs- und Entscheidungsspielräume der einzelnen Gebietskörperschaften bzw. Gebietskörperschaftsebenen ist maßgeblich von deren jeweiligem Einfluß im System als Ganzes abhängig. Der Einfluß wiederum hängt einerseits von dem Interesse an einem speziellen Entscheidungsgegenstand ab bzw. von den Zielen hinsichtlich des Eintritts ganz bestimmter Ereignisse und Wirkungen, die durch eine entsprechende Ausrichtung und Behandlung des Entscheidungsgegenstandes erreicht werden können. Andererseits kann dieses Einflußbegehren aber erst dann befriedigt werden, wenn auch eine entsprechende Kontrolle über den Entscheidungsgegenstand möglich ist, die den Eintritt eines gewünschten Ereignisses sichern hilft.

So sollen nun die spezifischen Ziele von Bund, Ländern und Gemeinden in diesem Abschnitt konkretisiert werden. Entsprechend dem Untersuchungsziel sind dabei einige Einschränkungen zu machen.

Als Ziele werden die von den einzelnen Akteuren offengelegten Absichten verstanden. Es werden also nicht die Ziele zugrundegelegt, die aus einem bestimmten Theoriekonzept normativ-analytisch hergeleitet werden können. Das Problem der verdeckten Präferenzen kann dadurch entschärft werden, daß weiterhin lediglich Ziele betrachtet werden, die die Akteure auch mit entsprechenden Handlungen und Maßnahmen tatsächlich umzusetzen versuchen, die also mit einem gewissen Aufwand verbunden sind. Das bedeutet, daß Ziele und Entscheidungen, die nicht offen angestrebt oder unterdrückt werden[1)], ebenfalls ausgeklammert sind. Weiterhin wird die Darstellung auf die Ziele beschränkt, die zwischen den Entscheidungsträgern zu Konflikten führen, so daß die Art und Weise der Lösung der Konflikte Rückschlüsse auf die Einflußposition des einzelnen Akteurs zuläßt. Es wird sich also insgesamt um Ziele handeln, die wegen eines mehr oder minder starken Problemdrucks auf die jeweiligen Akteure eine Umsetzung "erzwingen"[2)] und dabei auf Einwendungen und Widerstände seitens anderer Ent-

---

1) An dieser Stelle ist auf Probleme der sog. non-decisions hinzuweisen. Vgl. dazu die Ausführungen zum Ziel- und Kriterienproblem, die auch auf das Problem der non-decisions eingehen, von W.-D.Narr/F.Naschold, Theorie der Demokratie, a.a.O., S.37 ff. Die getroffene Einschränkung ist aber vertretbar, da es um Konflikte geht, die aufgrund relativ offener Zielsetzungen von Bund, Ländern und Gemeinden entstehen.

2) Zum Problemdruck auf politische Entscheidungsgräger: u.a. F.W.Scharpf, Politischer Immobilismus und ökonomische Krise, Kronberg/Ts. 1977, S.4 ff.

scheidungsträger stoßen. Bei der Betrachtung der Zielkonflikte wird ein besonderes Gewicht auf Zielkonflikte zwischen den Organisationen und weniger auf jene innerhalb der Entscheidungsinstanzen zu legen sein.

Inhaltlich werden diejenigen Bereiche der öffentlichen Aktivitäten in Betracht gezogen, die besonderer Gegenstand der Auseinandersetzungen von Bund, Ländern und Gemeinden sind. Das sind zum einen wirtschaftspolitische Bereiche, bei denen es um eine generelle Niveauveränderung der kommunalen Investitionen geht und zum anderen Bereiche, in denen eine räumliche und/oder strukturelle Selektion bzw. Diskriminierung der kommunalen Investitionstätigkeit beabsichtigt ist. Weiterhin kann man noch danach unterscheiden, ob eine dauerhafte Veränderung angestrebt wird, oder ob Veränderungen nur für einen bestimmten Zeitraum gewünscht werden.

Methodisch bleibt noch anzumerken, daß die Zielstruktur von Bund, Ländern und Gemeinden nicht allgemein festliegt, sondern sich, wenigstens z.T., im Zeitablauf auch ändern kann. Der Wandel der Ziele kann einmal davon abhängen, ob die politisch-administrativen Entscheidungsträger einem veränderten "äußeren" Problemdruck Rechnung tragen müssen[1]; oder davon, ob ihre ursprüngliche Zielsetzung "intern" Erfolg hat bzw. die konkreten Auswirkungen zielorientierter Handlungen andere Zielsetzungen gefährden.

Bei dem zuletzt genannten Problem scheint die "Budgetkonkurrenz" und das jeweilige Finanzierungspotential eine zentrale Rolle zu

---

1) Die Problematisierung des Zusammenhangs zwischen sozio-ökonomischer Entwicklung und politisch-administrativen Aktivitäten hat unter Schlagworten wie "Politische Planung", "Planungstheorie", "Staatstheorie", "Ökonomische Theorie der Politik", "Politische Ökonomie" etc. in den verschiedenen Disziplinen und Schulen zu einer kaum mehr überschaubaren Fülle von Literatur geführt. Dazu ohne Anspruch auf Repräsentativität: B.Blanke, Restriktionen einer demokratischen Planung, in: Festschrift für Ossip K.Flechtheim, Systemwandel und Demokratisierung, Frankfurt a.M., Köln 1975, S.271-290; B.S.Frey, Moderne Politische Ökonomie, München 1977; P.Grottian, Strukturprobleme staatlicher Planung, a.a.O.; P.Herder-Dornreich/M.Groser, Ökonomische Theorie des politischen Wettbewerbs, Göttingen 1977; H.Haller/L.Kullmer/C.S.Shoup/H.Timm (Hrsg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen 1970, Teil I; B.Jessop, Recent Theories of the Capitalist State, in: Cambridge Journal of Economics, Vol. 1 (1977), No. 4, S. 353-373; R. Mayntz, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, a.a.O., 3. Abschnitt; F.Naschold, Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen, in: G.Fehl/M.Fester/N.Kuhnert (Hrsg.) Planung und Information, Gütersloh 1972, S.69-119; B.Schäfers, Theorien staatlicher Planung in der BRD, in: Jbf Sozialwissenschaften, 25.1974, S.235-252; H.P.Widmaier (Hrsg.), Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a.M. 1974; M.Schürgers,Staatsausgaben und politisches System. Zur konzeptionellen Grundlegung einer positiven Theorie, (Reihe Wirtschaftswissenschaft, Bd.219) Thun, Frankfurt a.M. 1980.

spielen[1], die von daher auch in den Mittelpunkt dieser finanzwirtschaftlichen Untersuchung rückt. Unter sich nur wenig verändernden Zielsetzungen der Entscheidungsträger sollen vor allen Dingen diejenigen verstanden werden, die dem Bereich der "organisatorischen Egozentrik" zugerechnet werden können. Hierzu gehören das Streben nach Einfluß, die Erhaltung der Legitimität, der Versuch, Konflikte eher zu minimieren als aggressiv auszutragen und das Streben nach Sicherheit über den Erfolg von Absichten und Handlungen[2]. Diese generellen Zielsetzungen führen jedoch erst zu Konflikten und Interaktionen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, wenn sie mit einem einzigen Entscheidungsgegenstand verschiedene, auf ihre spezifische Funktion bezogene Zielsetzungen verfolgen, die es näher zu erörtern gilt.

Dabei taucht das Problem der Abgrenzung von Funktion und Aufgabe auf, insbesondere dann, wenn man die Finanzstatistik unter den gegebenen Fragestellungen auswerten will. Als Aufgaben i.e.S.werden dabei Tätigkeiten wie die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen für Erziehung, Verkehr, innere und äußere Sicherheit, Freizeit etc. verstanden. Nicht ausgewiesen werden aber Aufgaben i.w.S., die - über die allokative Funktion hinausgehend - mit diesen verknüpft sind. Solche Wirkungen gehen mehr oder weniger von allen Gütern und Dienstleistungen aus, die dann nach bestimmten Zwecken ("performance goals"[3]), wie zur Stabilisierung und Förderung des Wachstums des Wirtschaftskreislaufs, zur räumlichen, strukturellen und personellen Verteilung etc. ausgerichtet werden können[4].

Während der Aufgabeninhalt weitgehend unverändert geblieben ist, hat sich das Spektrum der wirkungsbezogenen bzw. funktionalen Steuerung der Aufgabeninhalte im Zeitablauf erweitert[5]. Diese funktionale Ausweitung der Komplexität bestehender Aufgabeninhalte trifft maßgeblich gerade auch auf die kommunalen Investitionen zu. Da diese Ausweitung alle Ebenen, oder, was eher wahrscheinlich ist, vornehmlich die zentralstaatlichen Entscheidungsträger betroffen hat, sind die kommunalen Investitionen zunehmend

---

1) Siehe S.45 ff.

2) Siehe dazu F.W.Scharpf u.a., Politikverflechtung I, a.a.O., S. 62 ff.

3) Vgl. H.Zimmermann/K.D.Henke, Einführung in die Finanzwissenschaft, München 1975, S. 5.

4) Hanusch bezeichnet dieses Aspekt als "Dualcharakter" des Budgets. Vgl. H.Hanusch, Erfüllung von Staatsaufgaben im Föderalismus, in: P.Bohley/ G.Tolkemitt (Hrsg.), Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns, Heinz Haller zum 65. Geburtstag, Tübingen 1979, S.367. Zur funktionalen Differenzierung des öffentlichen Budgets nach allokativen, distributiven und stabilisierenden Wirkungen bzw. Zielsetzungen noch immer grundlegend: R.A.Musgrave, The Theory of Public Finance, New York, Toronto, Lonton 1959, Kap. 1 und 2.

5) Vgl. R.Mayntz, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, a.a.O., S. 52 ff.

in ein Spannungsfeld unterschiedlicher, wenn nicht sogar gegensätzlicher Interessen geraten[1]. So ist schon angedeutet worden, daß die kommunalen Aktivitäten, die hinsichtlich ihrer umfassenden Reichweite eine lange Geschichte haben, bei zunehmender Interdependenz öffentlicher Aktivitäten als Ganzes, die wiederum als Reflex auf eine zunehmende Verzahnung aller gesellschaftlichen Bereiche in inhaltlicher und räumlicher Sicht zu sehen sind, zunehmend auch das Interesse von Bund und Ländern erregt haben. Von daher kommt der Erörterung zentralstaatlich intendierter Handlungen ein Schwergewicht zu, was ja auch bedeutet, daß die Gemeinden aus zentralstaatlicher bzw. gesamtwirtschaftlicher Sicht Probleme nicht oder nicht hinreichend lösen können oder wollen[2].

2. BEEINFLUSSUNG DES NIVEAUS DER KOMMUNALEN INVESTITIONEN

a) Zentralstaatliche Globalsteuerung

Die globale und planmäßige Beeinflussung des Wirtschaftskreislaufs unter dem Gesichtspunkt, seine zyklischen Schwankungen zu glätten und seine Expansion zu sichern, ist spätestens seit dem schweren politischen und ökonomischen Einbruch 1966/67 erklärtes Ziel der Wirtschafts- und Finanzpolitik des Bundes. Dieser Schock der bis dahin weitgehend ungebrochenen politischen, sozialen und ökonomischen Nachkriegsentwicklung hat fast "über Nacht" zur Verabschiedung des "Stabilitätsgesetzes" geführt, mit dem die Konzeption der Globalsteuerung, als ein fiskalisches und

---

1) Die Frage, ob es so etwas wie wirtschafts- und finanzpolitische "Moden" gibt, die 'mal das Element einheitlicher Sozialpolitik, 'mal das der wirtschaftlichen Stabilität, 'mal eher allokativ und distributiv orientierte Reformen öffentlich thematisieren und über den politischen Wahlmechanismus den politisch-administrativen Ebenen im Zeitablauf unterschiedliches Legitimationspotential verleihen,ist schwer zu beantworten; sie hängt wahrscheinlich auch von der materiall-wirtschaftlichen Situation und ihrer Beurteilung durch die Individuen ab. Dazu u.a.B.S.Frey, A Dynamic Theory of Public Goods, in: Finanzarchiv, NF Bd.32 (1974), Heft 2, S.185-193 sowie kritisch und ergänzend zu ebenda: K.Schmidt, Zur politischen Reaktion auf Nachfragewogen in der Staatswirtschaft, in: Finanzarchiv, NF Bd. 33 (1974), Heft 1, S.30-44.

2) "Die Tendenz zum staatlichen Eingriff in die kommunale Aufgabenstruktur wird sich bei Beibehaltung der gegenwärtigen Rahmenbedingungen ... weiter verstärken, dafür sind in erster Linie konjunktur- und wachstumspolitische, raumordnungspolitische und in zunehmendem Maße auch umweltpolitische Motive verantwortlich. Die reale Entwicklung in diesen Teilbereichen und die Perzeption ihrer Entwicklung in der Bevölkerung ist von so ausschlaggebender Bedeutung für die Ergebnisse politischer Wahlen, daß Bund und Länder nicht umhin können, die für diese Entwicklung entscheidenden Parameter, insbesondere die kommunale Investitionstätigkeit, intensiv zu reglementieren." Reform kommunaler Aufgaben, a.a.O., S. 126.

monetäres Instrument keynesianischer Provenienz, gesetzlich fixiert worden ist[1].

In diesem Konzept spielen die öffentlichen Investitionen eine hervorragende Rolle. Zum einen wird mit ihrer antizyklischen Steuerung das Ziel verfolgt, mit Hilfe der von den öffentlichen Investitionen ausgehenden Beschäftigungswirkungen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu glätten bzw. zu stabilisieren. Zum anderen sollen sie mit für eine stetige Expansion der privaten Wirtschaftsaktivitäten sorgen, da eine gleichmäßige und ausreichende Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur dafür als eine wesentliche Voraussetzung angesehen wird[2]. Die vorrangige Bedeutung der kommunalen Investitionen für den Bund ist damit evident[3].

Entsprechend der funktionalen Arbeitsteilung ist dem Bund, nach einem entsprechenden Abstimmungsverfahren mit den Ländern und in Grenzen auch mit den Gemeinden[4], zwar die Initiative für die Umsetzung der Globalsteuerung eingeräumt, der direkte Zugang zur Masse der öffentlichen Investitionen ist ihm jedoch versperrt. Obwohl Bund, Länder[5] und Gemeinden[6] den Erfordernissen des ge-

---

1) Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums (StWG), BGBl I vom 8.6.1967, S.582. Zur Entstehung und Interpretation vgl. K.Stern/P.Münch/K.-H.Hansmeyer, 2. neubearbeitete und erw.Aufl., Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Kommentar, Stuttgart, Berlin, Köln 1972.

2) Zur Bedeutung der Infrastruktur für die sozio-ökonomische Entwicklung vgl. H.Arndt/D.Swatek (Hrsg.), a.a.O., passim; D.Biehl/E.Hußmann/S.Schnyder, Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, in: Die Weltwirtschaft, 1974, Heft 1, S.107 ff; R.L.Frey, a.a.O.; H.Giersch, Strategien der Wachstumspolitik, in:ZfgSt, Bd.119 (1963), S.239-262; U.E. Simonis (Hrsg.), a.a.O., 1 und 3. Teil.

3) Zur Intention des Bundes, die kommunalen Investitionen verstärkt zu fördern und zu beeinflussen, vgl. BT IV, 1752, S.10 ff., sowie die Begründung und Zielsetzung des Bundes für das "Programm für Zukunftsinvestitionen", in Bulletin, Nr.33, vom 30.3.1977, Bonn 1977, S.305.

4) Während die Länder zusätzlich über den Bundesrat Einfluß nehmen können, sind die Gemeinden allein auf die Mitwirkung im Finanzplanungsrat und Konjunkturrat angewiesen. Vgl. zur Arbeitsweise dieser Gremien D.Hosse, Aufbau und Ablauf der Kommunikation im Arbeitsbereich des Finanzplanungsrats, (Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 2467) Opladen 1975.

5) Vgl. Art. 109 Abs. 2 GG und § 1 StWG sowie K.Stern/P.Münch/K.-H.Hansmeyer, a.a.O., S.103 ff und S.117 ff.

6) Vgl. § 16 Abs.1 StWG. Während Bund und Länder die Ziele des § 1 StWG aktiv zu fördern haben, sollen die Gemeinden den Zielsetzungen lediglich Rechnung tragen. Vgl. K.Stern/P.Münch/K.-H.Hansmeyer, a.a.O., S.300 f. und 308. Bei Würdigung des gesamten StWG hinsichtlich der Inpflichtnahme von Bund,

samtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen haben, also einer entsprechenden Pflicht unterliegen, ist ein adäquates Verhalten speziell der Gemeinden faktisch nicht "einklagbar" bzw. "von oben herab" durchzusetzen. Ein entsprechendes zielgerichtetes Begehren des Bundes läßt sich im wesentlichen nur mit Zustimmung der Beteiligten und/oder über indirekt wirkende Instrumente durchsetzen. Die Mittel sind insbesondere finanzielle Anreize in Form von Zuweisungen, die aber auch i.d.R. nicht direkt an den Hauptinvestor im öffentlichen Sektor, die Gemeinden, gegeben werden können, sondern weitgehend über die Länder abgewickelt werden müssen[1].

Der konjunktur- und wachstumspolitische Nutzen im Sinne der Globalsteuerung stellt sich für den Bund, der nach 1966/67 maßgeblich unter Legitimationsdruck in diesem Bereich der Politik steht, jedoch nur dann ein, wenn seine Initiativen und sein zusätzlicher finanzieller Aufwand sich möglichst vollständig und kurzfristig umsetzen, d.h. im privaten Sektor expansiv bzw. kontraktiv wirksam werden.

Da der Bund aber bei der administrativen Verarbeitung stabilitätspolitischer Maßnahmen nahezu völlig und bei der Finanzierung auch maßgeblich auf die Beteiligung von Ländern und Gemeinden angewiesen ist, kommt es auf eine gewisse Übereinstimmung der Ziele an. Wenn die Ziele der Länder und Gemeinden denen des Bundes zuwiderlaufen oder nicht entsprechen, stellt sich die Frage, unter welchen Bedingungen und mit welchem Aufwand die ursprünglichen Präferenzen von Ländern und Gemeinden "umgebogen"[2] werden können, d.h. inwieweit diese "korrumpierbar" sind.

Fortsetzung von Fußnote 6), S.27

Ländern und Gemeinden haben die Gemeinden im Vergleich zu Bund und Ländern wohl doch nur eingeschränkte Pflichten im Hinblick auf § 1 StWG. Vgl. D.Fick, Das Stabilitätsgesetz in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkung auf die Gemeinden (III); in: Local Finance, Vol. 5 (1976), No. 5, S.9.

1) Zu den Möglichkeiten der Einwirkungen auf die kommunalen Haushalte im Rahmen des § 16 Abs.2 StWG vgl. K.Stern/P.Münch/K.-H.Hansmeyer, a.a.O., S.301 ff.

2) Zu dieser Behauptung aus der Sicht der Gemeinden vgl. Reform kommunaler Aufgaben, a.a.O. S.135 ff.

b) Die stabilitätspolitische Zwitterstellung der Länder

Die Tatsache, daß die Stabilitätspolitik nach wie vor der "nervus rerum"[1] der Bundesrepublik ist, bringt die Länder wegen ihrer maßgeblichen Mitwirkung über den Bundesrat und z.T. auch wegen ihrer Eigenständigkeit und Bedeutung als Wirtschaftsraum, für den sie verantwortlich sind, in eine zwiespältige Position. Wegen ihrer Einbindung in die Bundespolitik über den Bundesrat, der insbesondere seit der Vorwahlzeit von 1976 aufgrund der unterschiedlichen Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat zu einem Forum der Unionsparteien (CDU/CSU) geworden ist, müssen sich die Länder auch zur Stabilitätspolitik äußern. Diese Rolle bedingt andererseits auch einen gewissen Legitimationsdruck seitens der politischen Kräfte in den jeweiligen Regionen auf die Landespolitik. Dieser Problemdruck scheint sich zumindest insofern in ein Interesse an stabilitätspolitischen Maßnahmen umzusetzen, als die Entscheidungsträger der Länder bisher die vom Bund initiierten stabilitätspolitischen Maßnahmen vom Grundsatz und vom Volumen her akzeptiert haben bzw. sich auf eine Ablehnung haben nicht einigen können[2].

Wäre dies die dominierende Zielsetzung der Länder, so müßten auch diese an einer zügigen und fristgerechten Steuerung des Niveaus der kommunalen Investitionen mit interessiert sein und die vom Bund konzipierten Maßnahmen finanziell mittragen und entsprechend an die Gemeinden weiterleiten[3].

Es scheint jedoch so, als sei der Problemdruck, der auf die allokative Gestaltung der Länderausgaben einwirkt und damit auch die Ziele der Länder formt, stärker.

Die daraus erwachsenden Zielsetzungen der Länder, gekoppelt mit dem Problem der "fiscal perversity"[4], rücken diese hinsichtlich ihres Interesses an stabilitätspolitischen Maßnahmen eher in die Nähe der Gemeinden. Daher sollen Länder und Gemeinden hinsichtlich ihrer spezifischen Zielsetzungen im allokativen Bereich - allerdings mit Vorbehalt - gemeinsam betrachtet werden.

---

1) Vgl. D.Ewringmann, Zur Voraussage kommunaler Investitionsbedarfe, (Forschungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 2171) Opladen 1971, S. 38.

2) Zu dieser Einstellung der Länder vgl. die auf Interviews gestützte Studie von J.Knott, a.a.O.

3) Daß es gerade hinsichtlich der Ausgestaltung entsprechender Maßnahmen zu Konflikten zwischen Bund und Ländern kommen kann, zeigt die Untersuchung von ebenda, passim.

4) Siehe Fußnote 3, Seite 30.

c) Allokationspolitische Zielsetzungen der Länder und Gemeinden im Konflikt mit den Zielen der Stabilitätspolitik

Entsprechend der funktionalen Arbeitsteilung im öffentlichen Sektor fällt Ländern und Gemeinden eine entscheidende Rolle für die Erfüllung, aber nicht unmaßgeblich auch für die legitimatorische Verantwortung, der Staatsaufgaben im allokativen Bereich zu. Das gilt insbesondere auch für die öffentlichen Investitionen. Dies bedingt eine hinreichende Grundlage für Zielsetzungen, die mit den stabilitätspolitischen Zielen des Bundes nicht übereinstimmen müssen.

Eine weitere Bedingung stellt jedoch das Problem der unsicheren Erwartungen dezentraler Entscheidungsträger über den Erfolg von Handlungen dar, deren Wirkungen über den eigenen Raum hinausgehen und nur dann erfolgreich wirken können, wenn sie von allen Instanzen gleichzeitig wahrgenommen werden. Da eigene stabilitätspolitische Maßnahmen der dezentralen Entscheidungsträger allein nur geringen Erfolg haben[1], diese aber nicht wissen, ob alle anderen auch derartige Maßnahmen ergreifen, sie also in der Unsicherheit gefangen sind, ob nicht die "Kosten" derartiger Maßnahmen den Nutzen übersteigen, handeln Länder und Gemeinden "risikoscheu", d.h. eher gar nicht und das, obwohl sie von einer erfolgreichen Stabilitätspolitik durchaus profitieren.

Als weiteres Argument für ein vom Bund abweichendes stabilitätspolitisches Interesse der Länder und speziell der Gemeinden wird die Einnahme einer "Free-Rider-Haltung" angesehen, was bedeutet, daß die dezentralen Entscheidungsträger versuchen, sich nicht an den "Kosten" für die stabilitätspolitischen Maßnahmen zu beteiligen, wohl aber an deren "Nutzen" teilhaben[2].

Alles in allem kommt es dadurch zu einer prozyklischen Ausrichtung der dezentralen Haushaltspolitik, die auch als "fiscal pervisity" bezeichnet wird[3].

Die dominierende allokative Zielsetzung von Ländern und Gemeinden rührt jedoch insbesondere von dem Problemdruck her, der auf jedem ihrer Aufgabenbereiche lastet. Die Ansprüche und Forderungen nach Straßen, Schulen, Schwimmbädern, innerer Sicherheit etc. übersteigt regelmäßig die dafür zur Verfügung stehenden Mittel. Eine sorgsame und zugleich komplizierte Abwägung und Ausgleichung der Interessen ist daher eine der wesentlichen Funktionen der Landes- und Kommunalpolitik. Es werden Prioritäten ge-

---

1) Zur theoretischen Erörterung der Möglichkeiten einer Gemeinde, Stabilitätspolitik zu betreiben, vgl. W.E.Oates, Fiscal Federalism, a.a.O., S.21-30.

2) Zur "Free-Rider-Haltung" der Länder und Gemeinden vgl.P.H.Huppertz, Gewaltenteilung und antizyklische Finanzpolitik, (Schriftenreihe zur öffentlichen Verwaltung und Wirtschaft, Bd.27) Baden-Baden 1977, S.150-160.

3) Vgl. dazu W.Rafuse, Cyclical Behavior of State-Local Finances, in: R.A. Musgrave (Ed.), Essays in Fiscal Federalism, Washington D.C.,1965, S.63-121.

setzt, man vertröstet nachrangig eingestufte Forderungen mit dem Hinweis, es sei ja schon in der "Mittelfristigen"[1] oder man argumentiert, daß der finanzielle Spielraum kurz- und mittelfristig ausgeschöpft sei. Dieses feine Geflecht einer legitimitätsbewußten Ordnung und haushaltswirtschaftlicher Balancierung spezifischer lokaler und regionaler Interessen ist notwendigerweise auf eine gewisse mittelfristige Stabilität angewiesen.

Hinzu kommt die "technische" Seite, insbesondere bei der Umsetzung komplexer Investitionsvorhaben, die eine Vielzahl von Interessen und Zuständigkeiten berühren. Der Bau einer Universität, eines Krankenhauses, eines Berufschulzentrums, eines Schwimmbades oder auch schon die Erweiterung einer Straße und die Errichtung einer Zentrale für einen Notarztwagen stoßen in jüngerer Zeit auf eine sensibilisierte Öffentlichkeit, auf immer besser informierte Interessen[2], die einen langwierigen und komplizierten Informations- und Kommunikationsprozeß erfordern.

In diese Sphäre hinein stößt nun das auf kurzfristige Umsetzung angelegte stabilitätspolitische Instrumentarium des Bundes und wird von den dezentralen Entscheidungsträgern als Konflikt, als Störfaktor ihrer eigenen Zielsetzungen empfunden[3].

Da aber die grundsätzliche Notwendigkeit der stabilitätspolitisch orientierten Niveausteuerung der öffentlichen Investitionen nicht grundsätzlich abgelehnt wird, präferieren Länder und Gemeinden Mittel, die ihre eigenen Zielsetzungen möglichst wenig beeinträchtigen. Als solche werden insbesondere verwendungsoffene allgemeine Zuweisungen und Zuschüsse angesehen[4]. Darüber hinaus scheinen die Länder, insbesondere in Zeiten haushaltswirtschaftlicher Enge, zu einer Zusammenarbeit mit dem Bund eher bereit, um ihre Haushalte unter Kontrolle zu bekommen, als in Phasen "fiskalischer Prosperität"[5].

---

1) So stellt nach den Erfahrungen des Verfassers während der Haushaltsberatungen in einer mittleren norddeutschen Großstadt, die mittelfristige Finanzplanung und das Investitionsprogramm eher einen Auffangraum für zunächst abgewiesene Forderungen dar (Konfliktpuffer), als daß sie eine verläßliche Grundlage für das geplante finanzpolitische Handeln der Stadt bedeuten.

2) Zum Stichwort "Bürgerinitiative" vgl. u.a.H.Rausch, Zur Krise der Demokratie von unten , in: H.Rausch/Th.Stammen (Hrsg.), a.a.O., S.221-229.

3) Vgl. etwa den Disput über den finanzpolitischen Steuerungsanspruch des Bundes zwischen H.Schmidt, Theorien und Thesen der Finanzpolitik, in: Handelsblatt vom 3.9.1973; H.Wertz/L.Huber/H.Rau, Für die Bundesländer ist ihre Autonomie unantastbar, in: Handelsblatt vom 20.9.1973 und B.Weinberger, Kein Kontrollrecht des Bundes über die Etats der Kommunen, in: Handelsblatt vom 5.10.1973.

4) Vgl. u.a. Starke Städte - Lebendige Demokratie, a.a.O., S. 231.

5) Vgl. J.Knott, a.a.O., S. 22.

Eine inhaltlich und räumlich möglichst geringe "Diskriminierung" der Prioritäten der dezentralen Entscheidungsträger scheint also noch am wenigsten Einflußpotential des Bundes für die stabilitätspolitische Ausrichtung der kommunalen Investitionstätigkeit zu erfordern. Die Kernfrage also, die sich in diesem Zusammenhang stellt und zu prüfen ist, berührt den Handlungserfolg des Bundes hinsichtlich der Steuerung der kommunalen Investitionen entsprechend den stabilitätspolitischen Zielsetzungen[1].

Neben der Stabilitätspolitik werden insbesondere die Gestaltung der Struktur- und Regionalpolitik durch den Bund und durch die Länder für die Einengung der Handlungs- und Entscheidungsspielräume der Gemeinden verantwortlich gemacht.

3. BEEINFLUSSUNG DER STRUKTUR UND DER RÄUMLICHEN DISTRIBUTION DER KOMMUNALEN INVESTITIONEN UNTER DEM ASPEKT DER WACHSTUMSPOLITISCHEN VORSORGE UND DER EINHEITLICHKEIT DER LEBENSVERHÄLTNISSE

a) Regionale Wirtschaftspolitik und Raumordnungspolitik als konzeptionelle Grundlage zur strukturellen und regionalen Beeinflussung kommunaler Investitionen durch Bund und Länder

Das strukturelle und regionale Ziel der Beeinflussung der kommunalen Investitionen existiert schon seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland. Geboren aus den Erfordernissen der Nachkriegszeit, insbesondere aufgrund der Teilung Deutschlands, den erheblichen Wanderungsbewegungen der Bevölkerung und struktureller Umbrüche infolge eines kräftig expandierenden sekundären Sektors, entwickelt sich die Struktur- und Regionalpolitik von der politischen "Feuerwehr" zu einem programmatischen Konzept[2], das seit Ende der sechziger Jahre auch z.T. verfassungsrechtlich "legalisiert" wird. Zudem gilt die institutionelle Absicherung der Kooperation von Bund und Ländern in wichtigen Bereichen der Regional- und Strukturpolitik als zeitgemäße Weiterentwicklung des bundesdeutschen Föderalismus.

Die zentralen Politikbereiche, aus denen sich die Ziele und Motive zur strukturellen und räumlichen Beeinflussung der kommunalen Investitionen ergeben, werden durch die Raumordnungspolitik und die Regionalpolitik verkörpert. Ob diese Begriffe sich wesentlich unterscheiden oder synonym verwendet werden können, ist

---

1) Siehe S.134 ff.

2) Zu dieser Entwicklung, die auch dem Selbstverständnis der Initiatoren dieser Politik entspricht, vgl. F.Buttler/K.Gerlach/P.Liepmann, Grundlagen der Regionalökonomie, Reinbek 1977, S.116 ff.

letztlich nicht eindeutig zu klären[1]. Begreift man die Regionalpolitik i.e.S. als zielbezogene Gestaltung, Entwicklung und Nutzen von Räumen, dann dürfte dies auch dem Ziel der Raumordnungspolitik entsprechen, die insofern, im Zeitablauf betrachtet, "jünger" als eine Erweiterung der "älteren" Regionalpolitik i.e. S. angesehen werden kann. Ohne auf eine konsistente und präzise Konzeption zurückgreifen zu können, strebt die Raumordnungspolitik über eine entsprechende Koordinierung der Fachpolitiken eine funktionale Gliederung des Raumes bzw. eine optimale Nutzung des Raumes an, die nicht allein ökonomischen Optimalitätskriterien genügen soll.

Die bisherige raumordnungspolitische Konzeption orientiert sich schon seit Beginn der sechziger Jahre[2] an verfassungsrechtlichen Normen, indem in allen Gebieten "gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verhältnisse zu schaffen, zu sichern und weiterzuentwickeln" sind. Die freie Entfaltung der Persönlichkeit des einzelnen Bürgers setzt demnach "gleichwertige Lebensbedingungen" voraus, d.h. ein bestimmtes Niveau an "Lebensqualität"[3].

Die Stärkung des wirtschaftlichen Wachstums stellt eine wesentliche Komponente dieses Programms dar. Allerdings soll es im Hinblick auf die Verringerung räumlicher Disparitäten und umweltfreundlich gefördert werden. Es wird eine räumlich-funktionale Aufgabenteilung angestrebt, die entsprechend den spezifischen Bedürfnissen und Bedingungen der Räume, eine differenzierte Verbesserung der Infrastruktur, der Umweltqualität und der regionalen Wirtschaftsstruktur vorsieht[4].

Der Übergang zu einer Regionalpolitik i.e.S. bzw. einer regionalen Wirtschaftspolitik ist damit fließend. So wird der Ansatz der regionalen Wirtschaftspolitik eher in einer ökonomisch opti-

---

1) Synonym verwendet z.B. von U.Brösse, Raumordnungspolitik, Berlin, New York 1975, S.6. Dagegen werden auch regionale Strukturpolitik und regionale Wirtschaftspolitik als Synonyme betrachtet und von der Raumordnungspolitik abgegrenzt. Vgl. H.-F.Eckey, Grundlagen der regionalen Strukturpolitik, Köln 1978, S.52.

2) Vgl. Sachverständigenausschuß für Raumordnung (SARO), Die Raumordnung in der BRD, Gutachten, Stuttgart 1961.

3) Vgl. Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm, BT VII/3584 vom 30.4.1975, wieder abgedruckt in: Schriftenreihe "Raumordnung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Nr. 06.002, Bonn-Bad-Godesberg 1975, (zitiert nach letztgenannter Quelle), S.II auf der Grundlage des Raumordnungsgesetzes (ROG) vom 8.4.1965, BGBl. I, S.306.

4) Vgl. ebenda, S.1 f. und 3 ff.

malen Allokation der Produktivkräfte im Raum angesehen[1], d.h. es werden die besonderen regionalen Implikationen der am "magischen Vier- bzw. Fünfeck" orientierten allgemeinen Wirtschaftspolitik hervorgehoben[2]. Von hierher ist auch der Übergang zur sektoralen Wirtschaftspolitik bzw. zur Strukturpolitik geschaffen, die, wiederum an den Oberzielen orientiert, den sektoralen Strukturwandel fördern und erleichtern will und damit auch regionale Aspekte beinhaltet.[3]

Ein wesentliches, wenn auch nicht das zentrale Gestaltungsmittel bzw. Instrument der angesprochenen Politikbereiche, insbesondere aber der Raumordnungspolitik, stellen die öffentlichen Investitionen für die Infrastruktur dar.[4] Zum einen kann davon ausgegangen werden, daß sie direkt bestimmte Grundbedürfnisse befriedigen, die mit der Errichtung, dem Betreiben und Erhalten von wirtschaftlichen Unternehmen verbunden sind.[5] Zum anderen bestimmen sie maßgeblich die Vitalsituation der Bevölkerung.

Die an der Lebensqualität für die Bevölkerung orientierte und die produktionsorientierte Infrastruktur sind aber nur bedingt komplementär[6]. Je mehr allerdings die Freiheit besteht, seinen Arbeitsplatz mit bestimmten Ansprüchen an die Lebensbedingungen zu verknüpfen, desto mehr werden alle Bereiche der Infrastruktur zu wachstumsnotwendigen "Zwischenprodukten"[7], zu wesentlichen Standortfaktoren einer Region.

Unterstellt man, daß diese Zusammenhänge auch schon Gültigkeit gehabt haben, als die funktionsfähigen Wirtschaftsräume wesent-

---

1) Vgl. H.Giersch, Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, in: H.Jürgensen (Hrsg.), Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Festschrift für Andreas Predöhl, Jb.f. Sozialwissenschaft, Bd.14 (1963), Göttingen 1963, S.387.

2) Vgl. Grundsätze der regionalen Wirtschaftspolitik, BT V/2469 vom 16.1.1968, S.5.

3) Vgl. Strukturbericht 1969 der Bundesregierung, BT V/4565 vom 4.7.1969.

4) Vgl. Bundesraumordnungsprogramm, a.a.O., S.1; U.Brösse, a.a.O., S.61 und H.Puls, Zentralitätsaspekt des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, (Schriftenreihe Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Landesentwicklung, Bd.1.013) Dortmund 1977, S.22.

5) Vgl. R.L.Frey, a.a.O., S.24 ff., K.Töpfer, Regionalpolitik und Standortentscheidung, (Beiträge zur Raumplanung, Bd.6) Bielefeld 1969, S.110 ff.

6) Zur m.E. überkommenen Scheidung in produktive und konsumtive Infrastruktur vgl. R.L.Frey, a.a.O., S. 37 ff.

7) Vgl. E.Tuchtfeld, Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Strukturpolitik, in: R. Jochimsen/U.E.Simonis (Hrsg.), Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, (Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 54) Berlin 1970, S.143.

lich kleineren Zuschnitt gehabt und relativ isoliert nebeneinander existiert haben, dann erklärt sich zugleich historisch die dominierende Rolle der Gemeinden für die strukturelle und kleinräumliche Gestaltung der Infrastruktur.

Nun geht aber, ebenso wie die Stabilitätspolitik, die Raumordnungspolitik insbesondere von der Notwendigkeit der großräumlichen[1] Gestaltung zunehmend interdependenter Teilräume des nationalen und des internationalen[2] Wirtschaftsraums aus. Als Träger einer solchen Politik fungieren, oder sollen es zumindest, mit abgestufter Reichweite vor allem der Bund, die Länder und die Gemeinden[3]. Wie weit nun eine dementsprechende optimale Struktur der Trägerschaft mit der tatsächlichen Struktur über die Verfügung raumordnungs- und regionalpolitisch relevanter Mittel korrespondiert, ist eine offene Frage. Offenkundig ist jedoch, daß von daher ein erheblicher Druck zur Beeinflussung der kommunalen Investitionen existiert, der, wie zu erörtern ist, zu erheblichen Zielkonflikten und Koordinationsproblemen führt, zumal die grundsätzliche raumordnungspolitische Konzeption eine strukturelle und räumliche "Diskriminierungsstrategie" voraussetzt[4].

aa) Regionale Wirtschaftspolitik

Wie schon angedeutet, hat sich die Regionalpolitik auf Bundesebene erst nach und nach aus einer Bekämpfung der Probleme in Notstands- und Sanierungsgebieten entwickelt. Diese Politik hat, z.B. in Form der Zonenrandförderung, eher das Ziel der Flächenförderung gehabt, die ihrerseits aber die Wanderung in Ballungsgebiete eher gefördert als gebremst hat, und die, sieht man von der Wohungsbaupolitik ab, noch kaum die Beeinflussung der infrastrukturrelevanten kommunalen Investitonen gesucht hat[5].

Mit Beginn der sechziger Jahre setzt eine vorsichtige Politik der Förderung der zentralen Orte in ländlichen, schwach strukturierten Gebieten ein, die später als Bundesbauorte in Bundesbau-

---

1) Zwischen kleinräumlicher kommunaler Planung (Bauleitplanung, Stadtentwicklungsplanung) und großräumlicher Planung (Landes- und Raumordnungsplanung) treten dann erhebliche Konflikte auf.

2) So betont auch das Bundesraumordnungsprogramm, a.a.O., S.53, die Notwendigkeit der Einbettung der nationalen Politik in die europäische Raumordnungspolitik.

3) Vgl. zur Trägerschaft der Raumordnungspolitik U.Brösse, a.a.O., S. 46 ff.

4) Vgl. F.Buttler/K.Gerlach/P.Liepmann, a.a.O., S.160 und F.W.Scharpf u.a., Politikverflechtung I, a.a.O., S.79.

5) Vgl. W.Väth, Sozioökonomische Strukturprobleme der Raumordnungspolitik des Bundes, in: P.Grottian/A.Murswieck, Handlungsspielräume der Staatsadministration, Hamburg 1974, S.222.

gebieten "umgetauft" worden sind[1]. Zunächst noch vornehmlich in der Verantwortung des Bundes, ist das Ziel die Schaffung von "Kristallisationskernen künftiger Industrialisierungsprozesse"[2].

Die Rezession von 1966/67 hat mit aller Deutlichkeit gezeigt, daß strukturschwache Gebiete, darunter auch Montangebiete, besonders stark von konjunkturellen Einbrüchen betroffen werden. Das bedeutet, daß sektorale Probleme zugleich auch regionale Folgen haben. Dementsprechend muß es das Ziel der regionalen Wirtschaftspolitik sein, "eine optimale regionale Wirtschaftsstruktur zu schaffen und in allen Gebieten dafür zu sorgen, daß ungenutzte bzw. ungenügend genutzte Produktionsfaktoren für das allgemeine Wirtschaftswachstum mobilisiert werden"[3].

Diese Zielsetzung der Bundesregierung hat ihr Bestreben verstärkt, eine Vereinheitlichung der Fördermaßnahmen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene zu erreichen, die dann über die "Regionalen Förderprogramme" in die zunächst letzte Stufe auf diesem Gebiet, die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" eingegangen ist[4].

Als wesentliches Instrument dieser im Grundsatz auf eine regional differenzierte, wachstumspolitische Vorsorge hin orientierte Aufgabe gilt, neben der direkten Wirtschaftsförderung, der Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur. Das ist insbesondere die Förderung von Industriegeländeerschließungen, der Ausbau von Verkehrsverbindungen, öffentlichen Fremdenverkehrseinrichtungen und die Schaffung von Einrichtungen zur Höherqualifizierung des Faktors Arbeit[5]; bezogen also auf die existente kommunale Investitionsstruktur kaum etwas Neues. Das gleiche gilt hinsichtlich der

---

1) Vgl. W.Albert, Bundesbauorte, in: J.H.Kaiser (Hrsg.), Planung II, Baden-Baden 1966, S.271-279 und die Maßnahmenübersicht im Bereich der regionalen Wirtschaftspolitik von 1951-1975 in F.Buttler/K.Gerlach/P.Liepmann, a.a.O., S.117 ff.

2) Vgl. W.Albert, Die Entwicklung der regionalen Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: H.Eberstein (Hrsg.), Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Teil A II, Köln ab 1971, S.3.

3) Grundsätze der regionalen Wirtschaftspolitik, BT V/2469 vom 16.1.1968. Im Rahmen dieser Zielsetzung kann auch das auf Gebiete mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit beschränkte, wesentlich auch kommunale Infrastrukturinvestitionen fördernde, Konjukturprogramm von 1974 gesehen werden. Vgl. Sonderprogramm zur Abstützung der Beschäftigung, in: Bulletin, Nr. 111, v.26.9.1974, S.1139.

4) Dazu mit Hinweisen auf die gesetzlichen Regelungen: W.Albert, Die Entwicklung..., a.a.O.; F.Buttler/K.Gerlach/P.Liepmann, a.a.O., S. 116 ff.; F.W.Scharpf u.a., Politikverflechtung I, a.a.O., S.77 ff.

5) Vgl. ebenda, S.83 ff.

Zielsetzung als Wirtschaftsförderungsinstrument. Im Zeitablauf verstärkt haben sich aber die überörtliche Orientierung und die Versuche einer entsprechenden Ausrichtung der Instrumente und damit auch die Versuche zur Beeinflussung der kommunalen Investitionen.

Neben das grundsätzliche Ziel einer wachstumspolitischen Vorsorge tritt das Ziel, entsprechende Aktivitäten unter dem Gesichtspunkt des regionalen Ausgleichs, d.h. des Abbaus räumlicher Disparitäten, vorzunehmen[1], was zugleich das Problem einer entsprechenden räumlichen Konzeption aufwirft.

ab) Intention der Raumordnungspolitik

Als eine solche räumliche Konzeption versteht sich die Raumordnungspolitik, deren historische Entwicklung schon im Zusammenhang mit der regionalen Wirtschaftspolitik angesprochen worden ist. Die grundlegenden Ziele und Aufgaben der Raumordnung sind im Raumordnungsgesetz festgehalten. Dort heißt es: "Das Bundesgebiet ist in seiner allgemeinen räumlichen Struktur einer Entwicklung zuzuführen, die der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient. Dabei sind die natürlichen Gegebenheiten sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernisse zu beachten."[2]

Wenn auch Anspruch und konzeptionelle Operationalisierung zehn Jahre später immer noch weit auseinander fallen[3], so ist doch von Interesse, welch umfassender Komplex der Aktivitäten des öffentlichen Sektors mit dem Konzept der Raumordnungspolitik erfaßt werden soll und wie dies vom Bundesraumordnungsprogramm von 1975 deutlich gemacht wird[4]. Räumlich und strukturell differenzierend soll eine einheitliche Lebensqualität über eine entsprechende Standardisierung der Einkommensmöglichkeiten und der Ausstattung mit öffentlicher Infrastruktur mit hinreichendem Freizeitraum in zumutbaren Umweltbedingungen erreicht werden.

Das politische Leitbild des Bundes und bedingt auch das der Länder - die Gemeinden können im Grundsatz nur an ihrer eigenen, sprich kleinräumlichen Entwicklung interessiert sein - erfaßt alle Bereiche der kommunalen Investitionen. Eine solche Politik setzt vor allen Dingen eine großräumlich angleichende Gestaltung der Infrastruktur voraus.

---

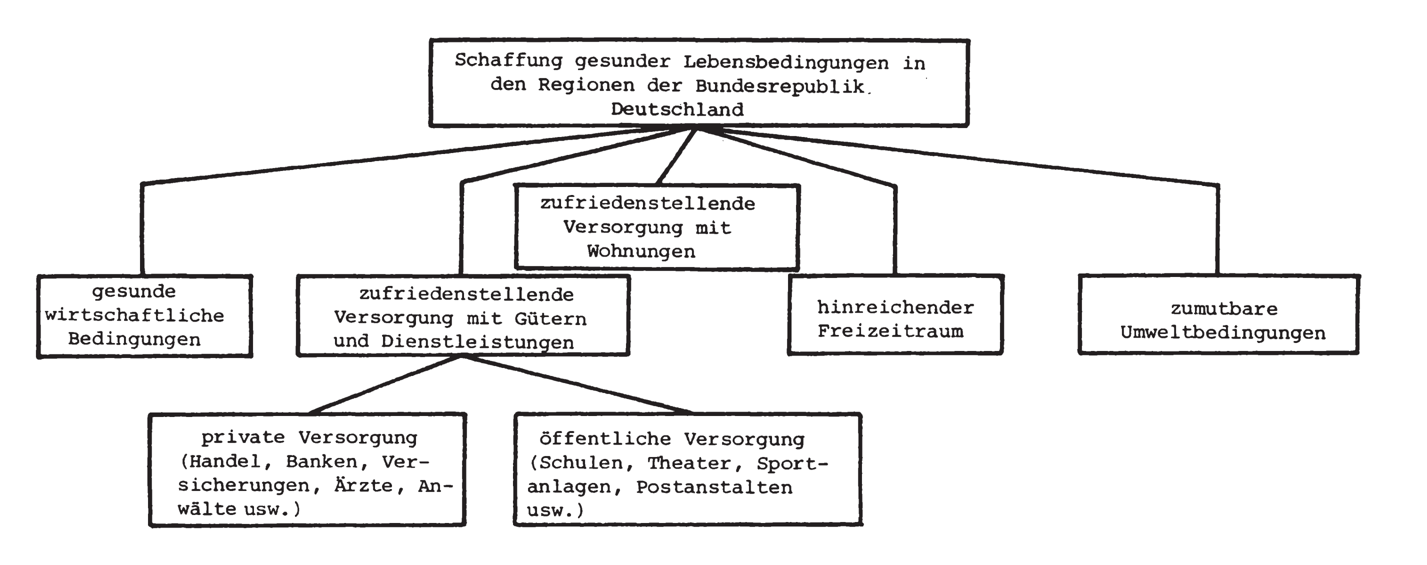
1) Vgl. § 2, Abs. 1 Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) vom 6.10.1969, BGBl. I, S.1861.

2) Vgl. ROG, a.a.O.

3) Vgl. D.Storbeck, Zur Operationalisierung der Raumordnungsziele, in: Kyklos, Vol. XXIII (1970), S.98-116.

4) Vgl. Bundesraumordnungsprogramm, a.a.O. Siehe auch Schaubild 1.

SCHAUBILD 1: <u>Zielsetzung der Raumordnungspolitik</u>



Quelle: H.-F.Eckey, a.a.O., S.53.

So subsummiert zumindest der Bund die Ausrichtung der folgenden Bereiche unter die entsprechende Zielsetzung des Bundesraumordnungsgesetzes bzw. des Bundesraumordnungsprogrammes:[1)]

" - die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG:

  o Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken

  o Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

  o Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"

und weiter

" - die Bildungsplanung und Forschungsförderung nach Art. 91b GG

- die vom Bund mitfinanzierten Aufgaben nach Art. 104a Abs.4 GG:

  o Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
  o Städtebauförderung
  o Wohnungsbauförderung
  o Krankenhausfinanzierungsgesetz

- sowie ... andere die Raumentwicklung beeinflussende Planungen, Aktivitäten und Maßnahmen."

Diese mit den Ländern abgestimmten Zielsetzungen und Aufgabenbereiche dienen als Grundlage der Ziele der Raumordnung und Landesplanung der Länder, deren Aussagen wiederum, insbesondere von den Behörden des Bundes und der Länder sowie von den Gemeinden und Gemeindeverbänden, beachtet werden sollen[2)]. Die Bindungswirkung der entsprechenden gesetzlichen und planerischen Vorgaben wird - für sich allein betrachtet - bis hinunter zur Gemeinde bis heute aber als relativ gering eingeschätzt[3)], was nicht zuletzt auf die dehnbaren Zielsetzungen und Kriterien zurückgeführt wird, die deshalb auch z.T. als "Leerformeln" bezeichnet werden[4)].

---

1) Vgl. Bundesraumordnungsprogramm, a.a.O., S.50.

2) Vgl. ebenda, S.50.

3) Vgl. F.W.Scharpf u.a., Politikverflechtung I, a.a.O., S. 87 ff; F.Buttler/K.Gerlach/P.Liepmann, a.a.O., S.160; F.Wagener, Mehr horizontale Koordinierung bei Bund und Ländern, in: Strategische Überlegungen zu einer wirksamen Raumordnungspolitik, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1.1978, S.15 und F.W. Scharpf/F.Schnabel, Durchsetzungsprobleme der Raumordnung im öffentlichen Sektor, in: ebenda, S.37, die alle die Unverbindlichkeit des Bundesraumordnungsprogramms von Ansatz und Wirkung her betonen.

4) Vgl. D.Storbeck, a.a.O., S. 104 und F.Buttler/K.Gerlach/P.Liepmann, a.a.O., S.123 ff.

Der Kern des Interesses des Bundes liegt, bezogen auf die räumliche Komponente, in der regionalen Schwerpunktsetzung, in einer ausgleichsorientierten, den entsprechenden Entwicklungspotentialen der Regionen angepaßten funktionalen Gliederung des Bundesgebietes, die wiederum in eine entsprechende europäische Raumplanung einzubetten ist[1]. Soweit mit einer solchen Strategie einzelne Länder gegenüber anderen von der Förderungswürdigkeit her "diskriminiert" werden, ist der Konflikt vorprogrammiert[2].

Dem Grundsatz nach ist aber jedes Land auch an einer solchen Strategie der Raumplanung interessiert, solange und soweit es nur selbst auch entsprechende "Fördergebiete" und damit Fördermittel erhält[3]. Der Konflikt steht dann mit den Gemeinden an, die sich dagegen wehren, in ein hierarchisch geordnetes Schema der Raumgliederung gepreßt zu werden[4]. Das gilt insbesondere dann, wenn eine Gemeinde nicht als zentraler Ort oder auf einer Entwicklungsachse liegend berücksichtigt ist und bei der Verteilung entsprechender Fördermittel auch entsprechend "diskriminiert" wird.

Dieser im Grunde vertikal angelegte Konflikt bekommt somit einen horizontalen Aspekt, da die landesplanerisch bevorzugten Gemeinden sich dann in einer Übereinstimmung mit den Interessen des Landes, aber im Interessenkonflikt mit ihren "Nachbarn" befinden[5]. Denn die einzelne Gemeinde ist sehrwohl wiederum an den grundsätzlichen Zielsetzungen der Länder und des Bundes interessiert, solange und soweit sie in den "Förderungskatalog" aufge-

---

1) Vgl. Bundesraumordnungsprogramm, a.a.O., passim.

2) Vgl. F.W.Scharpf, u.a., Politikverflechtung I, a.a.O., S. 89 ff.

3) Vgl. ebenda, S. 89 ff.

4) H.Korte, Mechanistische und kurzfristige Betrachtungsweisen bei regionalen Planungen, in: O.Krabs (Hrsg.), Verwaltung und Planung im Wandel, (Schriftenreihe des Kreises Unna, Bd. 6) Köln 1979, S. 43 ff.

5) Vgl. K.v.d.Groeben, Beispiele staatlicher Planung im Flächenstaat, in: J.H.Kaiser (Hrsg.), Planung III. Mittel und Methoden planender Verwaltung, Baden-Baden 1968, S.178, der insbesondere auf die konfliktbehaftete Selektivfunktion der sog. Entwicklungsachsen hinweist. So wendet sich der Deutsche Städtetag als Repräsentant der großen Städte gegen eine ausgleichsorientierte Förderung strukturschwacher Räume, da nur die Stärkung der wachstumsträchtigen Ballungsgebiete auch das gesamtwirtschaftliche Wachstum fördern könne. Vgl. Deutscher Städtetag, Die Städte in der Wirtschaftspolitik, Grundsätze kommunaler Wirtschaftsförderung, DST-Umdruck Nr. K 355 vom 29.1.1976; H.Karrenberg/E.Münstermann, Gemeindefinanzbericht 1980, in: Der Städtetag, NF 33. Jg. (1980), Heft 2, S. 18 ff. und E.Münstermann, Das kommunale Finanzsystem - ein Instrument der Raumordnungspolitik? in: Informationen zur Raumentwicklung, 1978, Heft 2/3, S. 157 ff.

nommen wird[1].

Zusammenfassend heißt es, je stärker eine räumliche Selektion, d.h. Konzentration auf wenige Orte und Gebiete angestrebt wird, desto größer werden die auftretenden Konflikte zwischen den Gebietskörperschaftsebenen sein[2]. Das wiederum bedeutet, daß die Koordinationsanforderungen an die zentrale Ebene mit der Konfliktintensität ansteigen, die dann über ein entsprechendes Handlungs- und Durchsetzungspotential, d.h. über eine entsprechende Kontrolle, die dezentralen Entscheidungsträger beeinflussen muß, will sie ihr Ausgangsziel erreichen. Das bedeutet aber, wenn, wie im bundesstaatlichen Aufbau immanent gegeben, die direkte Kontrolle der dezentralen Entscheidungsträger begrenzt ist, daß Konflikte minimiert werden müssen, indem möglichst viele dezentrale Einheiten möglichst gleichmäßig an der Umsetzung der Ziele beteiligt werden müssen[3].

Diese Beteiligung heißt immer auch Förderung durch Zuteilung finanzieller Mittel. Dabei dürfte der Zielerreichungsgrad aus der Sicht des Bundes und auf anderer Ebene auch aus der Sicht der Länder mit der Dichte der Schwerpunktorte und Fördergebiete sinken, während gleichzeitig der Finanzbedarf - zumindest relativ - ansteigen dürfte. Der Intensitätsgrad der räumlichen Selektivität der Aktivitäten ist also ein hervorragendes Kriterium für die Art und Weise der Konfliktverarbeitung und damit für die Beurteilung von Einflußpotentialen.

---

1) Die im Prinzip "städtefreundliche" Konzeption der zentralen Orte wird dann auch von diesen eher positiv beurteilt: "Dieses zwar im Grundsatz die anderen Gemeinden diskriminierende Vorgehen scheint dann zulässig, wenn Sonderbedarfe (Investitionskosten und laufende Aufwendungen) abgedeckt werden, die dadurch begründet sind, daß die zentralen Orte ... zusätzliche Aufgaben wahrnehmen, die im Rahmen eines zentralörtlich organisierten Versorgungssystems letztlich allen Gemeinden zugute kommen." E.Münstermann/H. Becker, Finanzausgleichsleistungen an Kommunen, a.a.O., S.11.

2) Ein solcher Konflikt hat sich z.B. bei der Novellierung der Landesentwicklungsplanung in Nordrhein-Westfalen ergeben, mit der angestrebt worden ist, dem Problem insgesamt verringerter Entwicklungschancen der Regionen mit einer Strategie der weiteren räumlichen Konzentration der Maßnahmen im Rahmen der Landesentwicklungspolitik zu begegnen. Die entsprechende Umlenkung der Fördermittel nimmt eine Benachteiligung kleiner Gemeinden und des ländlichen Raumes in Kauf. Zur Darstellung und Kritik dieser Strategie vgl. die Beiträge in: H.G.Niemeier/H.Lossau/J.Bleiker/P.Holzmann/W.Hoppe, Landesplanung und kommunale Selbstverwaltung, (Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd.19) Münster 1978.

3) Zur Strategie der Konfliktminimierung zwischen Bund und Ländern vgl. F.W. Scharpf u.a., Politikverflechtung I, a.a.O., S.62 ff und S.218 ff. Das Koordinierungsproblem aufgrund der fehlenden Entscheidungshierarchie zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in der Raumordnungspolitik wird auch herausgestellt von F.Naschold, Alternative Raumpolitik, Kronberg/Ts. 1978, S. 22 f.

b) Die kommunalen Investitionen unter dem Gesichtspunkt ihrer strukturellen Beeinflussung

Strukturelle und regionale Aspekte der Infrastrukturgestaltung sind eng miteinander verknüpft. Man kann allerdings aufgrund der Entstehungsgeschichte der Strukturpolitik und der Raumordnungspolitik vermuten, daß regionale Probleme, je nachdem, wie und wo sie aufgetaucht sind, nach ihrem strukturellen Hintergrund beurteilt worden sind und dann von den "klassischen" Ressorts der Politik verarbeitet worden sind. Zumindestens aber wird der allokativen Ausrichtung der öfffentlichen Infrastruktur unter wachstums- und versorgungspolitischen - und damit implizit auch dem Ausgleichsziel - schon seit Gründung der Bundesrepublik eine hohe Bedeutung beigemessen[1].

Dabei kann es sich zum einen lediglich um die allgemeine Intensivierung oder Abschwächung in der Wahrnehmung einer Aufgabe handeln (Niveauprobleme), oder aber ein bestimmtes Problem verlangt eine Neuorientierung der Aufgabe selbst (Strukturproblem)[2]. Ein Niveauproblem erzeugt zugleich auch Verteilungsprobleme höherer Ordnung, während das Strukturproblem einer Aufgabe, bezogen auf die Gesamtheit der Aufgaben, durchaus verteilungsneutral gelöst werden kann. In dem einen Fall sind somit Abstimmungsprozesse mit anderen "Ressorts" notwendig, und in dem anderen Fall beschränkt sich das Entscheidungsproblem auf das betreffende "Ressort" selbst. Ist eine Aufgabe bzw. die Einwirkungsmöglichkeit auf eine Aufgabe nicht so verteilt (Kontrollstruktur), wie es den möglicherweise unterschiedlichen Interessen der Entscheidungsträger im Bundesstaat entspricht (Interessenstruktur), dann treten vertikale Interaktionsprobleme auf[3].

Diese Problematik, mit dem Begriff der "Politikverflechtung" umrissen, existiert seit Gründung der Bundesrepublik mehr oder weniger für fast alle Bereiche der kommunalen Investitionen. Besonders deutlich wird die Motivation zur Beeinflussung der kommunalen Investitionen in den Bereichen, die seit ihrer verfassungsmäßigen Verankerung vor etwa zehn Jahren als Gemeinschaftsaufgaben bezeichnet werden bzw. unter die Investitionshilfekompetenz

---

1) Den Zusammenhang von Infrastrukturausstattung, wirtschaftlichem Wachstum und Lebensqualität betont von Bundesseite her z.B. H.Ehrenberg, Stragegien langfristiger Infrastrukturpolitik, in:H.Arndt/D.Swatek (Hrsg.), a.a.O., S.646; er sieht die Gemeinschaftsaufgaben sowie die Investitionshilfekompetenz des Bundes als ersten Schritt einer umfassenden, zentral koordinierten Infrastrukturplanung (ebenda, S.645 f.), die nach damaliger Vorstellung in einen entsprechenden langfristig angelegten Bundesentwicklungsplan übergehen soll (ebenda, S.658 ff.).

2) Vgl. F.W.Scharpf, u.a. Politikverflechtung I, a.a.O., S.25 ff.

3) Vgl. ebenda, S.27.

des Bundes fallen. Für die Gemeinden mehr oder weniger bedeutsam sind dies[1])

- die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes,
- die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden,
- die Förderung des Wohnungsbaus,
- die Städebauförderung und die Krankenhausfinanzierung.

Neben diesen von Bund und Ländern gemeinsam programmierten, oder aber miteinander lose abgestimmten Bereichen ist auf Landesebene u.a. noch die Verflechtung im Schulwesen besonders bedeutsam für die kommunale Investitionspolitik.

Die Motivation zur Beeinflussung der dezentralen Entscheidungsträger verläuft, entwicklungsgeschichtlich gesehen, nach einem mehr oder minder einheitlichen Muster ab, das hier nur kurz skizziert zu werden braucht.

Im Laufe der allgemeinen sozio-ökonomischen Entwicklung nach dem Krieg treten immer wieder neue Probleme auf, die 'mal vom Bund, 'mal von den Ländern und 'mal von den Gemeinden oder auch in wechselnden "Koalitionen" in politischer Hinsicht als Problemdruck empfunden werden. Dabei handelt es sich durchweg um Probleme, die überwiegend bei den dezentralen Entscheidungsträgern angesiedelt sind und zu den zentralstaatlichen Aufgaben z.T. nur mittelbar in Verbindung stehen[2]). In der jeweiligen aktuellen Situation kommt zunächst deshalb keine Lösung zustande, weil entweder kein Interesse bei dezentralen Entscheidungsträgern an einer Lösung besteht[3]), oder aber ihnen die finanziellen Möglichkeiten dazu fehlen. Im ersten Fall versucht die Zentralinstanz über bestimmte Förderprogramme, deren konkrete Ausgestaltung fast immer den Ländern und/oder den Gemeinden überlassen bleibt, das anstehende Niveau- oder Strukturproblem zu lösen. Im zweiten Fall versucht die dezentrale Einheit, das Interesse für ihr Problem bei dem Zentralstaat zu wecken[4]).

---

1) Zur Entwicklung dieser Aufgabenbereiche und ihrer jeweiligen Zielsetzung und Umsetzung vgl. F.W.Scharpf u.a. Politikverflechtung I, a.a.O., S.27, Teil II.

2) So ist die Verantwortlichkeit des Bundes für die gemeindlichen Verkehrsverhältnisse nach und nach aus der Mitgestaltung und Mitfinanzierung der Ortsdurchfahren kleinerer Gemeinden bzw. Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der Anbindung einer Gemeinde an das Bundesfernstraßennetz gestanden haben, gewachsen. Vgl. F.W.Scharpf, u.a., Politikverflechtung I, a.a.O., S. 135 ff. Siehe auch S.165 ff.

3) Dies hat sich etwa bei der Wohnraumförderung insbesondere für Flüchtlinge nach dem Zweiten Weltkrieg gezeigt, an der weder eine einzelne Stadt noch z.T. die einzelnen Länder interessiert gewesen sind.

4) Das gilt z.B. für die Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) durch Bund und Länder, an denen primär die Städte ein großes Interesse haben.

Dieser Trend zur Verflechtung[1], hier im Hinblick auf unterschiedlich gelagerte, vertikal differenzierte Interessen an den komplexen Wirkungen eines Entscheidungsgegenstandes, nämlich den kommunalen Investitionen, kann sich aber nur nach bestimmten Regeln vollziehen, die dem verfassungsrechtlich gesicherten Autonomiebedürfnis der nachgeordneten Gebietskörperschaften entgegenkommt.

Das bedeutet, daß die Verbindung eines Zieles auf Ebene A mit einem dafür tauglichen Mittel, das auf Ebene B und/oder Ebene C kompetenzmäßig angesiedelt ist, in einem gegliederten öffentlichen Sektor, bzw. allgemein in einem dezentralen System eines besonderen Transmissionsmechanismus bedarf. Das gilt insbesondere deshalb, weil verfassungsmäßige Schranken in der Aufgabenverteilung und die jeweilige demokratisch legitimierte Basis jeder Ebene eine "flexible" Umverteilung der legislativen, administrativen und finanziellen Potentiale jeder Ebene nicht bzw. nur in begrenztem Umfang zulassen[2]. Dies gilt selbst dann, wenn eine Ebene von dem politischen Problemdruck für einen Wirkungsbereich staatlicher Aktivitäten in die "Pflicht" genommen wird, den sie gar nicht oder nur mittelbar beeinflussen kann.

Zusammenfassend kann für die Motivation zur Beeinflussung der kommunalen Investitionen durch Bund und Länder festgehalten werden, daß in den ersten dreißig Jahren seit der Gründung der Bundesrepublik der an zentralstaatlichen Zielsetzungen orientierte Steuerungsdruck auf die kommunalen Investitionen hinsichtlich ihrer zeitlichen, räumlichen und strukturellen Gestaltung zugenommen hat, und daß damit grundsätzlich erhebliche Konflikte latent gegeben sind.

Nun ist aber in den letzten Jahren offensichtlich eine gewisse Ernüchterung insbesondere beim Bund eingetreten, die die bisher angesprochenen Zielsetzungen, wenn nicht umkehrt, so aber doch nicht unerheblich relativiert[3]. Diese relativierte Zielsetzung hängt offensichtlich zum einen mit dem "Aufwand" zusammen, den die zielentsprechende Ausrichtung der kommunalen Investitionen verlangt und ist zum anderen dadurch bedingt, daß die Praxis der Beeinflussung nicht den gewünschten Erfolg gebracht hat bzw. mit

---

1) "Trend" wird hier als Kennzeichnung einer historischen Phase, nicht aber als ein durchgängig wirksamer Prozeß in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft verstanden.

2) So hat das Bundesverfassungsgericht unter Hinweis auf das prinzipielle grundgesetzliche Verbot einer Mischverwaltung zwischen Bund und Ländern, die Investitionshilfekompetenz des Bundes nach Art. 104a Abs.4 GG als ein den allgemeinen Finanzausgleich ergänzendes, nicht aber als ein Instrument zur direkten und indirekten Investitionssteuerung betrachtet und damit auch im Einzelfall dem Steuerungsbegehren des Bundes eindeutige Schranken gesetzt. Vgl. BVerfGE. 39, S.110 ff.

3) Siehe S. 192 ff.

anderen Zielsetzungen derart kollidiert, daß eine konsequente Fortsetzung des bisher verfolgten Weges in Frage gestellt wird.

Dieses offensichtlich verstärkt in das Bewußtsein der Entscheidungsträger rückende Problem kann als Budgetkonkurrenz der Gebietskörperschaftsebenen bezeichnet werden. Ohne Zweifel hängen die Budgetkonkurrenz und die sich daraus ergebenden Zielsetzungen eng mit der spezifischen Kontrollstruktur im Bundesstaat zusammen. Methodisch davon getrennt soll jedoch zunächst die Bedeutung der Budgetkonkurrenz von Bund, Ländern und Gemeinden geprüft werden.

4. DIE ZIELSETZUNG DER BUDGETMAXIMIERUNG UND BUDGETERHALTUNG ALS SPEZIFISCHES ERGEBNIS DER BUDGETKONKURRENZ IM BUNDESSTAAT

Das Problem der Budgetkonkurrenz im Bundesstaat[1] knüpft direkt auch an die Zentralisierungsthesen an, von denen einige ja behaupten, daß im Zeitablauf eine Konzentration der Finanzmittel beim Zentralstaat stattgefunden habe bzw. daß das Finanzpotential der dezentralen Gebietskörperschaften zunehmend "ausgetrocknet" worden sei[2]. Wenn man - wohl zutreffend - davon ausgeht, daß die Verfügbarkeit über Finanzmittel ein wesentlicher Indikator für den effektiven Handlungs- und Entscheidungsspielraum der Gebietskörperschaften darstellt[3], dann kommt der Zielsetzung der Budgeterhaltung und Budgetmaximierung ein großer Stellenwert innerhalb des gesamten Zielkatalogs der Entscheidungsträger zu.

Das bedeutet, daß die erörterten Zielsetzungen des Bundes und der Länder nicht isoliert, d.h. ohne die Berücksichtigung der finanziellen Position der drei Ebenen betrachtet werden können. Das gilt insbesondere dann, wenn der Bund und/oder die Länder den für sie interessanten Entscheidungsgegenstand, d.h. die kommunalen Investitionen, vor allen Dingen mit dem Instrument der finanziellen Anreize beeinflussen müssen, da andere Instrumente

---

1) Der Begriff der "vertikalen Budgetkonkurrenz" lehnt sich an den Begriff des "Ressortegoismus" als Kennzeichnung des Problems horizontaler Abstimmung an.

2) Vgl. u.a. D.Thränhardt, Die Gemeinden in Abhängigkeit von Bund und Ländern, in: H.Rausch/Th.Stammen (Hrsg.), a.a.O., S.125 und H.Zielinski, Diskrepanz ..., a.a.O., S.108 ff.

3) So meint K.v.Dohnanyi, daß "jede politische Strategie ... erst zur Finanzstrategie kondensiert werden muß , wenn sie wirksam sein soll." K.v. Dohnanyi, Finanzplanung als politische Strategie, in: Bulletin, Nr.2 vom 7.1.1970, Bonn 1970, S.11.

nicht oder zu wenig greifen oder aber einfach zusätzliche Finanzmittel erforderlich sind. Diese "Dotationspraxis" oder "Subventionsstrategie" kann u.U. kurzfristig erfolgreich sein. Ihr langfristiger Einsatz, d.h. die Auswirkungen einer solchen Subventionsstrategie in dynamischer Sichtweise, können jedoch unter bestimmten Voraussetzungen zu unerwünschten Folgen für den Geber führen, während kurz- und mittelfristig betrachtet budgetpolitische Probleme für den Empfänger auftreten können.

In der Finanzverfassung und anderen Regelungen des Grundgesetzes wird deutlich, daß das Einnahmenpotential eher zentral konzentriert ist, während das Ausgabenpotential eher bei den dezentralen Gebietskörperschaften angesiedelt ist[1]. Das gilt für die öffentlichen Investitionen und die finanzpolitische Stellung der Gemeinden in ganz besonderem Maße. Dem Transmissionsmechanismus zum Ausgleich dieser Potentiale und die damit verbundenen Ziele, die über diesen transformiert werden sollen, ist vor dem Hintergrund der vielfachen Intentionen des Bundes und der Länder, die kommunalen Investitionen entsprechend ihren Interessen zu steuern, eine besondere Bedeutung beizumessen.

Zunächst soll das Problem dieses Transmissionsmechanismusses im Hinblick auf das Problem der Budgetkonkurrenz schlaglichthaft aus der jeweiligen Sicht des Bundes, der Länder und Gemeinden beleuchtet werden.

a) Die jeweilige Finanzausstattung als permanenter Konfliktherd

Das "Gerangel" um die jeweilige Finanzausstattung von Bund, Ländern und Gemeinden ist im wahrsten Sinne ein konstitutives Element der bundesstaatlichen Ordnung. Daß die verfassungsmäßige Verteilung der Einnahmen, aber auch der Ausgaben, in der Tendenz statischen Charakter hat und die spezifischen Aufkommensentwicklungen zu wenig "prognostiziert" werden können, ist die wesentlichste Erfahrung vor der Finanzreform[2]. Ob mit der Finanzreform und dem institutionalisierten Steuerverbund die Konflikte gemildert worden sind, muß bezweifelt werden. Ohne Zweifel hat die Intensivierung des Verbundes der Steuern den Vorteil, daß unterschiedliche Elastizitäten des Aufkommens und somit eine längerfristig unterschiedliche Dynamik des Aufkommens der Steuern gemildert werden.

Nicht beseitigt werden kann jedoch die Notwendigkeit, die insgesamt knappen Finanzierungsmittel, z.B. über Quoten auf die drei miteinander um diese Mittel konkurrierenden Ebenen zu verteilen. Diese Quoten können nun aber wiederum nur für einen begrenzten Zeitraum den Finanzbedarf der einzelnen Ebenen befriedigen. Wenn

---

1) Siehe S.9 ff.

2) Vgl. M.E.Kamp/C.Langheinrich/F.H.Stamm, a.a.O., S.126 ff.

man unterstellt, daß keine Ebene ihren Bedarf freiwillig gegenüber den anderen Ebenen zurücksteckt, sind die Konfliktpunkte vorprogrammiert.

Seit der Finanzreform sind dies vor allem der Anteil der Gemeinden an den Einkommensssteuern, die Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern - womit auch die finanzielle Position der Gemeinden tangiert ist[1] - sowie der Zielkonflikt zwischen Bedarfsdeckungsansprüchen, insbesondere von Ländern und Gemeinden und dem Einsatz der Steuerpolitik für konjunktur- und wachstumspolitische Zwecke durch den Bund[2].

Hinsichtlich ihres Anteils an der Einkommenssteuer verlangen die Gemeinden seit Jahren schon eine weitere Aufstockung und die Realisierung eines entsprechenden Hebesatzrechtes[3]. Zwischen Bund und Ländern geht der Streit insbesondere um die alle zwei Jahre anstehende Neuverteilung der Umsatzsteuer[4].

Das zentrale Argument ist stets die eigene Aufgaben- und damit Ausgabenentwicklung, die eine Neuverteilung der Finanzierungsquellen notwendig mache. Um sich dabei nicht dem Vorworf mangelnder finanzwirtschaftlicher Verantwortlichkeit für den notwendigen Ausgleich von Bedarf und Deckung auszusetzen, argumentiert man mit Vorliebe mit Aufgabenbereichen, die man für jeweils durch die Entscheidungen und Handlungen der anderen Ebenen beeinflußt hält. Während die Gemeinden den Ländern und dem Bund "vorrechnen", was deren Politik die Gemeinden im einzelnen "gekostet" hat, ohne daß diese sich dagegen wehren können[5], werfen die Länder wiederum dem Bund ein ähnliches Verhalten vor[6]. Der Bund hingegen verweist auf seine enormen Verpflichtungen im Bereich der Stabilitätspolitik, national und international gesehen, sowie auf die steigenden Ausgaben für die Europäische Gemeinschaft[7].

---

1) Die Gemeinden partizipieren über die allgemeinen Zuweisungen indirekt an der Höhe des Anteils der Länder am Umsatzsteueraufkommen; zu einem solchen positiven Effekt für die Gemeinden ab dem Jahr 1972 vgl. Institut FSt., Zur Finanzlage der Gemeinden, Brief 128, Bonn 1972, S.17.

2) Zur Kontroverse um die Steuersenkungsprogramme siehe S. 160 ff.

3) Vgl. u.a. Starke Städte - Lebendige Demokratie, a.a.O., S.219 f.

4) So hebt der Art. 106 Abs. 3 GG explizit auf den billigen Ausgleich des Bedarfs von Bund und Ländern ab. Die Grundannahmen der mehrjährigen Finanzplanung sollen bei der Neufestsetzung berücksichtigt werden.

5) Vgl. Starke Städte - Lebendige Demokratie, a.a.O., S.201 ff.

6) Vgl. "Länder wehren sich gegen neue Ausgaben", in:Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 27.3.1980.

7) Vgl. H.Apel, Wie lange soll Bonn die Zeche zahlen?, in: Die Zeit vom 8.7. 1977 und H.Matthöfer, Finanzierungsaufgaben im Bundesstaat, in:Wirtschaftsdienst, 60.Jg. (1980), Heft 5, S.215-218.

Die sich artikulierende Budgetkonkurrenz geht sogar soweit, daß z.T. die Länder auch gerade deshalb keine ausgabenintensiven Gesetze, die Bund und Länder betreffen, mittragen wollen, um dem Bund keinen Grund für weitere Steueransprüche zu geben[1]. Aus dem gleichen Grund, nur aus der Sicht des Bundes, verweigert dieser seine Zustimmung im gemeinsam mit Ländern und Gemeinden besetzten Finanzplanungsrat zu einer Empfehlung über entsprechende Orientierungsdaten für die mehrjährige Finanzplanung[2], die wegen der hohen Priorität der öffentlichen Investitionen sein Budget hätten langsamer als die von Ländern und Gemeinden wachsen lassen und damit die Budgetposition des Bundes geschwächt hätten. Seit 1971 kommen deshalb für einige Jahre keine Empfehlungen im Finanzplanungsrat mehr zustande[3].

b) Budgetkonkurrenz und Mischfinanzierung

Die Mischfinanzierung als Folge der Politikverflechtung, ist schon immer ein Streitpunkt zwischen den Gebietskörperschaftsebenen gewesen. Allerdings hat sich offensichtlich die Stoßrichtung der Kritik nicht unwesentlich verändert.

So haben die Gemeinschaftsaufgaben bei ihrer Einführung als das wesentliche Element gegolten, über das der Bund Zutritt zu den Aufgaben der Länder erhalten hat, um diese nach übergeordneten Zielsetzungen beeinflussen zu können. Das Medium dieser Beeinflussung, die ja wesentlich auch auf die kommunalen Investitionen abzielt, ist die Mitfinanzierung von Aufgaben durch den Bund. Diese Form der Kompetenzverschiebung zum Bund wird am Ende der sechziger Jahre für so wesentlich gehalten, daß dem Institut der Gemeinschaftsaufgaben, oder weiter gefaßt, der Mischfinanzierung,

---

1) Vgl. "Länder wehren sich gegen neue Ausgaben", in: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 27.3.1980.

2) Im Hinblick auf die Chancen einer ebenenübergreifenden Finanzplanung meint Hagemann, daß die für den Föderalismus als struktur-typisch anzusehenden Verteilungskämpfe um knappe Mittel dafür eine kaum aufhebbare Beschränkung darstellen. Vgl. R.Hagemann, Kommunale Finanzplanung im föderativen Staat, (Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd.2) Bern, Frankfurt/M. 1976, S.144 f. und 152.

3) Vgl. D.Hosse, a.a.O., S 43 ff.; J.Knott, a.a.O., S.12 ff.; R.Hagemann, a.a.O., S.77 und E.Wille, Finanzplanung am Scheideweg: Resignation oder Neubesinnung?, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 35 (1976), S.95. - Die inzwischen vom Finanzplanungsrat beschlossenen Grundannahmen für seine Empfehlungen hinsichtlich der Entwicklung der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden umfassen u.a., nun ohne Prioritätensetzung, die jeweiligen Gesamteinnahmen, alle wesentlichen Ausgabearten und die Finanzierungssalden. Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanzbericht 1981, Bonn 1980, S.107.

"eine große Zukunft"[1] vorausgesegt worden ist. Auch im Verhältnis Länder - Gemeinden kann das Element der Mischfinanzierung grundsätzlich als ein wesentliches Instrument angesehen werden, über das dezentrale Entscheidungsträger in ihrem Verhalten beeinflußt werden sollen. "Die Verteilung der Finanzmasse ist daher weit wichtiger noch geworden als die Gesetzgebungszuständigkeit."[2]

Bund und Länder haben also grundsätzlich die Möglichkeit, ihren Einfluß auf die kommunale Investitionstätigkeit zu erhöhen, wenn sie den Gemeinden entsprechend einer bestimmten politischen Konzeption erhebliche Finanzmittel anbieten. Diese Art von Subventionsstrategie, die auch als "Angebotsdiktatur" bezeichnet wird[3], scheint aber offensichtlich nicht voll "im Sinne der Erfinder" zu wirken.

Der Bund, von dem die meisten Initiativen bei der Entstehung von Mischfinanzierungstatbeständen ausgegangen sind und der das Interesse der Länder nicht selten wegen deren finanziellen Problemen hat "erkaufen" können, wobei die Länder dann wiederum die Gemeinden zu steuern versuchen, scheint seit einigen Jahren nur noch geringes Interesse an der Intensivierung der Politikverflechtung bzw. der Mischfinanzierung zu haben. So wird beklagt, daß dort, wo dem Bund - zumindestens auf dem Papier - Kompetenzen eingeräumt worden seien, entsprechende Intentionen des Bundes entweder unterlaufen werden, oder aber diese Kompetenz auf eine "Zahlmeisterfunktion" reduziert worden sei. Da Mischverantwortung und Mischfinanzierung zu endlosen Finanzierungsstreitigkeiten und mangelnder Transparenz geführt haben und letztlich die Handlungsfähigkeit des Bundes lähmen, sei eine Neuabgrenzung der Aufgaben im Föderalismus notwendig, u.a. mit dem Ziel, keine weitere Verflechtung zu schaffen bzw. schon vorhandene wo möglich zurückzudrängen[4].

Unterstützt wird diese Position in der Tendenz vor allen Dingen von den finanzstarken Ländern, die wegen wachsender Probleme - z.B.von Nordrhein-Westfalen im Ruhrgebiet - lieber eigenständige Konzepte verfolgen wollen, die stärker auf die Förderung der Ballungsgebiete abstellen und sich durch die Verflechtung zu stark gebunden fühlen[5].

---

1) W.Thieme u.a., Föderalismus im Wandel, (Verwaltungswissenschaftliche Abhandlungen, Bd.1) Köln, Berlin, Bonn 1969, S.155.

2) Ebenda, S.147.

3) Vgl. G.Kisker, Kooperation im Bundesstaat, Tübingen 1971, S.41 f.

4) Vgl. H.Apel, Wie lange ..., a.a.O.

5) Vgl. "Gemeinschaftsaufgaben geraten immer stärker unter Beschuß", in: SZ vom 29.1.1979. Siehe zur Tendenz einer Entflechtung S.192 ff.

Die Aussagen der Gemeinden unterscheiden sich nur wenig[1]. So wird ebenfalls der Abbau von gesetzlichen, planerischen und finanziellen Vorgaben durch Bund und Länder gefordert, da diese den Handlungsspielraum der Gemeinden über Gebühr einschränken[2]. Unter dem Gesichtspunkt der Budgetkonkurrenz wird argumentiert, daß die Subventionsstrategie von Bund und Ländern zur Beeinflussung der kommunalen Investitionstätigkeit die Haushalte der Gemeinden wegen der damit verbundenen Folgekosten so belaste, daß damit der Raum für eigenständige Initiativen ständig kleiner werde[3].

Die Unzufriedenheit aller Beteiligten mit der funktionalen Verflechtung aller Ebenen scheint besonders mit dem damit verbundenen finanziellen Aspekt begründet. Aus der Sicht der dezentralen Entscheidungsträger führe das Einflußbegehren der zentralen Instanzen zu einer Schwächung ihrer Eigenständigkeit, nicht zuletzt im finanziellen Bereich. Dagegen fürchten die zentralen Entscheidungsträger, daß ihre vorwiegend indirekten Steuerungsinstrumente, vor allen Dingen die finanziellen Anreize in Form von Zuweisungen, ihre Zielsetzungen nur unzureichend erfüllen und ihre Budgetposition ohne einen entsprechenden Nutzen schwächen. Dieses "Versickerungstheorem" der Zuweisungen[4] kann kurz an der folgenden Einschätzung des Bundes hinsichtlich der Wirkungen seiner Konjunkturprogramme deutlich gemacht werden. Zugleich zeigt sich, daß das Bestreben, Unsicherheiten zu vermeiden, den Konflikt noch verstärkt[5].

Mit dem Ziel der stabilitätspolitisch begründeten Anhebung des Niveaus der kommunalen Investitionen hat der Bund eine Reihe von Konjunkturprogrammen initiiert und in erheblichem Umfange mitfinanziert[6]. Die entsprechenden Finanzmittel von Bund und

---

1) Nuancen gibt es insofern, als bspw. die Städte mit der Praxis der Gemeinschaftsaufgaben alles in allem zufrieden zu sein scheinen; vgl. Starke Städte - Lebendige Demokratie, a.a.O., S.231.

2) Als eine unter vielen vgl. die Entschließung der 20.ordentlichen Hauptversammlung des Deutschen Städtetages am 11.Mai 1979 in Kiel, in: ebenda, S.107.

3) Vgl. D.Fick, Infrastrukturmaßnahmen und Folgekosten (II), in: Die demokratische Gemeinde, 29.Jg. (1977), Nr. 8, S.694.

4) Zur empirischen Prüfung dieses Zusammenhangs siehe S.134 ff. Zur grundsätzlichen Problematik S.65 ff.

5) Dieses Problem wird besonders hervorgehoben von J.Knott, a.a.O., S.118 ff.

6) Vgl. die Übersicht über die Konjunkturprogramme von J.-G.Grunwald, Erfolgskontrolle finanzpolitischer Stabilisierungsmaßnahmen, (Untersuchungen über das Spar-, Giro- und Kreditwesen, Abt. A: Wirtschaftswissenschaft, Bd.89) Berlin 1977, S.204, 208, 263, 255 und 268.

Ländern sollen von den Ländern an die Gemeinden weitergeleitet werden. Da der Bund nun befürchtet, daß die Länder diese Zuweisungen nicht in vollem Umfang an die Gemeinden weitergeben, wenn diese ohne Bindungen versehen sind, sondern über Umschichtungen ihrer eigenen Zuweisungen an die Gemeinden ihre Haushalte auf "Kosten" des Bundes konsolidieren[1] und/oder die Gemeinden ihre Haushaltslage ebenfalls über entsprechende Substitutionseffekte[2] verbessern, versucht der Bund, spezielle Kriterien an die Vergabe der Zuweisungen zu knüpfen[3].

Strukturelle und distributive Vorgaben des Bundes mit dem Ziel der Kontrolle über "eigenes Geld", führen jedoch zu einem massiven Widerstand bei den dezentralen Entscheidungsträgern, da diese befürchten, daß ihre eigenen Prioritäten "verzerrt" werden. Auch wegen rein technischer Probleme zieht sich die kurzfristig erwünschte Umsetzung desto länger hin, je detaillierter die Auflagen in den Programmen sind[4].

Das Ziel der Budgeterhaltung und das Ziel der Sicherheit über die Verwendung der eigenen Mittel auf jeder Ebene kollidiert also mit dem stabilitätspolitischen Ziel des Bundes. Denn abgesehen davon, daß schon die Zuweisungen des Bundes die Ausgaben von Ländern und Gemeinden tendenziell erhöhen können, führen die Folgekosten noch einmal zu einem weiteren Expanisonsdruck bei den dezentralen Haushalten. Wegen der Konkurrenz der Ebenen um die steuerliche Verbundmasse verschlechtert sich somit die Verhandlungsposition des Bundes[5].

---

1) Diese Meinung wird z.T. auch von der kommunalen Ebene gestützt. Zu den entsprechenden Aussagen vgl. J.Knott, a.a.O., S.139.

2) Zur modellhaften Darstellung der Substitutionseffekte bei der Vergabe allgemeiner Zuweisungen vgl. Ch.Waldauer, Grant Structures and Their Effects on Aided Government Expenditures, in: Public Finance, Vol.XXVIII (1973), No.2, S.215 f.

3) Vgl. J.Knott, a.a.O., S.117 ff. Diese Strategie ist durchaus rational i.S. einer Ziel-Mittel-Analyse des Transfermechanismus. Vgl. u.a.Ch.Smekal, Transfers zwischen Gebietskörperschaften (TG). Ziele und Ausgestaltungsprobleme, in: D.Pohmer (Hrsg.), a.a.O., S.198 f.

4) Vgl. J.-G.Grunwald, a.a.O., S.280 ff. und für die USA: Tempory Measures to Stimulate Employment: An Evaluation of Some Alternatives, 2.Sept.1975, Congressional Budget Office, U.S.Congress, Washington D.C., S.45, zit. nach J.Knott, a.a.O., S.121.

5) Wie wesentlich die laufenden, wenig flexiblen und z.T. feststehenden Ausgaben für die Verteilung der Steuererträge sind, wird noch einmal durch die Diskussion im Finanzplanungsrat deutlich. Damit überhaupt Grundannahmen über die Entwicklung der ebenenspezifischen Haushalte getroffen werden können und somit eine koordinierte Finanzplanung greifen kann, müssen in irgendeiner Weise Bedarfsschätzungen zugrunde gelegt werden. Der entsprechende Vorschlag des Arbeitskreises des Finanzplanungsrates, die feststehende Aufgabenentwicklung als Grundlage zu nehmen, wird aus mehreren Gründen vom Bund abgelehnt. Insbesondere deshalb, weil die Zuwachsraten für die feststehenden

Zuweisungen aber ohne Kontrolle zu vergeben, scheut sich der Bund, da seine unsicheren Erwartungen[1] über ihre zielgerechte Verwendung aus seiner Sicht einer Umverteilung der Finanzen zwischen den Ebenen ohne entsprechende Gegenleistung gleichkomme und auch mit dem Ziel der Budgeterhaltung kollidiere. Besonders prekär werden diese Konflikte offensichtlich dann, wenn die allgemeinen Aussichten der Einnahmenentwicklung als unsicher eingeschätzt werden und man sich schon gegenwärtig in einer schwierigen finanziellen Lage befindet[2].

Vor diesem Hintergrund scheint das "Blasen zum Rückzug" aus der Mischfinanzierung verständlich, wenn unterstellt wird, daß wegen bestehender Konflikte die Wirkung der Steuerungsinstrumente als unsicher beurteilt wird und der Nutzen der "Restwirkungen" der zielbezogenen Handlungen geringer eingeschätzt wird, als der Nutzenverlust, der mit der Vergabe von Zuweisungen an andere Ebenen eintritt[3]. Dies gilt offensichtlich insbesondere dann, wenn wegen allgemein sinkender Steuermehrerträge die innerstaatlichen Transfers kritischer betrachtet werden[4]. Von daher erscheint die finanzwirtschaftliche Situation, in der sich eine Ebene befindet, von entscheidender Bedeutung für die Chance, Einflüsse über die Strategie finanzieller Anreize verfolgen zu können. In diesem Zusammenhang ist ebenfalls hervorzuheben, daß die Finanzsituation einer Ebene selbst zum Gegenstand öffentlicher Diskussion werden kann und der damit verbundene politische Problemdruck andere Zielsetzungen in den Hintergrund treten läßt[5].

Forts. von Fußnote 5), S.51
Ausgaben des Bundeshaushaltes geringer ausfielen als die von Ländern und Gemeinden. Vgl. die Auszüge aus den Protokollen des Finanzplanungsrates bei D.Hosse, a.a.O., S.45. Zur jetzigen Grundlegung der Annahmen siehe S.48, Fn. 3.

1) Vgl. J.Knott, a.a.O., S.123 ff.

2) So scheinen Länder und Gemeinden grundsätzlich das Ziel der Vermeidung von Defiziten, besonders in der Rezession, höher einzuschätzen ("hausväterliches" Wirtschaften), als die Verfolgung bzw. Mitverantwortung stabilitätspolitischer Zielsetzungen. Vgl. J.Knott, a.a.O., S.98 ff.

3) Eine solche Einschätzung wird schon bei H.Apel, Wie lange ..., a.a.O., deutlich.

4) Die schon erwähnten Blockierungen von Empfehlungen des Finanzplanungsrates durch den Bund sind vor allem mit dem Hinweis auf die unsicheren wirtschaftlichen und damit fiskalischen Entwicklungen begründet worden. Vgl. die Auszüge aus den Protokollen des Finanzplanungsrates bei D.Hosse, a.a.O., S.43.

5) So ist die Verschuldungssituation des Bundes, neben den rein finanzwirtschaftlichen Problemen, seit Jahren ein "politischer Dauerbrenner", der im Wahljahr 1980 offensichtlich einen überragenden Stellenwert vor anderen Sachaussagen bekommen hat. Den Stellenwert dieser Diskussion auch in der Wissenschaft verdeutlicht die seit Mitte der siebziger Jahre wieder verstärkt diskutierte Frage nach den Grenzen der Staatsverschuldung. Dazu u.a.: E.Matzner/W.Blaas, Budgetdefizite bei langsamem Wirtschaftswachstum. Mög-

5. GENERELLE THESEN ZUR WIRKUNG DER DOTATIONSSTRATEGIE AUF DIE FINANZWIRTSCHAFTLICHEN BEZIEHUNGEN IM GEGLIEDERTEN ÖFFENTLICHEN SEKTOR

a) Modellhafter Ansatz zur Klärung der Dynamik der finanzwirtschaftlichen Beziehungen in einer mehrstufig gegliederten Staatsorganisation

Die nachfolgenden Ausführungen stellen den Versuch einer modellhaften Erfassung der Dynamik der Finanzbeziehungen in einer mehrstufig gegliederten Staatsorganisation dar, wobei die Zweckzuweisungen als Instrument zur Steuerung der dezentral realisierten öffentlichen Investitionen im Mittelpunkt der Analyse stehen. Die bisher diskutierten Ausgangs- und Randbedingungen sowie die unterschiedlichen Zielsetzungen der Gebietskörperschaftsebenen bilden den faktischen Hintergrund für das folgende, räumlich, zeitlich und inhaltlich begrenzte Thesengerüst.

aa) Annahmen

Folgende Annahmen werden dem Ansatz zum Zeitpunkt t_o zugrundegelegt, die sich insbesondere auf die Verteilung grundsätzlicher Aufgabenbereiche, der Ausgabearten und der Einnahmequellen auf die drei Ebenen Bund, Länder und Gemeinden sowie auf die Art der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die Staatsquote beziehen:

(1) Der Staat agiert als integraler Bestandteil einer "mixed economy", deren expansive und prosperierende Entwicklung sich in einer bestimmten durchschnittlichen Zuwachsrate des Volkseinkommen (r_p) niederschlägt.

(2) Die Steuerquote[1] und die Ausgabenquote des öffentlichen Sektors sind gleich und im Zeitablauf konstant.

(3) Die gegebenen Steuerarten haben unterschiedliche Aufkommenselastizitäten, die zwischen $\eta > 1$ und $\eta < 1$ variieren, und stellen die einzigen Finanzierungsquellen des öffentlichen Sektors dar. Die gegebenen Aufgabenbereiche und die damit verbundenen Ausgaben entwickeln sich ebenfalls z.T. mit unterproportionalen, z.T. mit überproportionalen Zuwächsen, bezogen auf das Volkseinkommen.

Forts. von Fußnote 5), S.52
lichkeiten und Grenzen, in: Quartalshefte, 11.Jg. (1976), Heft 4, S.75-86; A.Nussbaumer, Die Grenzen der Staatsverschuldung, in: ebenda S.13-35; W. Ehrlicher, Grenzen der Staatsverschuldung, in: P.Bohley/G.Tolkemitt (Hrsg.), a.a.O., S.27-46; Probleme der Staatsverschuldung, (Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 27) Berlin 1980; S.Ziffzer, Ökonomische Grenzen der Staatsverschuldung, Berlin 1980.

1) Vereinfachend sind darin die übrigen definitiven Einnahmen miteingeschlossen.

(4) Historisch bedingt, korrespondiert die Verteilung und die regionale Abgrenzung der Kompetenzen über die Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen in der Staatsorganisation nicht vollständig mit der inhaltlichen und räumlichen Abgrenzung der individuellen bzw. kollektiven Bedürfnisse, so daß ein latenter Druck zum Ausgleich der Spillovereffekte durch ein vertikal und horizontal koordinierendes Finanzausgleichssystem besteht. Eine Koordinierung der jeweils dezentralen Entscheidungsträger kann nur über finanzielle Anreizmechanismen seitens des jeweils übergeordneten Entscheidungsträgers erfolgen.

(5) Die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden sind im Zeitpunkt t_o ausgeglichen, d.h. es besteht ein fiskalisches Gleichgewicht zwischen den Ebenen. Das bedeutet auch, daß die Präferenzfunktionen der Entscheidungsträger gleichartig realisiert sind.

(6) Die Aufgabenverteilung gliedert sich wie folgt:

(a) Bund:

- Autonome Aufgaben, insbesondere soziale Sicherung, Verteidigung, internationale Beziehungen, überregionale Verkehrswege;

- Koordinierungsaufgaben, insbesondere Stabilisierung und Sicherung der Expansion der Gesamtwirtschaft, regionale und personelle Redistribution, d.h. Schaffung von Mindeststandards der individuellen Lebensbedingungen;

(b) Länder:

- Autonome Aufgaben, insbesondere innere Sicherheit und Ordnung, Bildung, regionaler Verkehr;

- Koordinierungsaufgaben, insbesondere Schulwesen, Landesentwicklung und Raumordnung sowie Wohnungswesen;

- koordinierte bzw. übertragene Aufgaben, z.B. Erhaltung nationaler Verkehrswege;

(c) Gemeinden:

- Autonome Aufgaben, insbesondere Einrichtungen der Versorgung, der Erholung und des Sports, der Kultur- und Wohlfahrtspflege, des lokalen Verkehrs sowie Gemeindeentwicklung und -sanierung;

- koordinierte bzw. übertragene Aufgaben, insbesondere Schulwesen, Entsorgung, sozialer Wohnungsbau.

(7) Die Ausgabearten und deren Umfang konzentrieren sich hinsichtlich der Personalausgaben bei den Ländern und hinsichtlich der Investitionsausgaben bei den Gemeinden, d.h. sie sind stark dekonzentriert. Länder und Gemeinden dominieren somit zumindest das Exekutivpotential des öffentlichen Sektors. Diese Verteilung der Durchführungskompetenzen ist ausgesprochen starr. Das Legislativpotential wird vom Bund dominiert, wobei die Länder weitreichende Mitwirkungskompetenzen bzw. Vetorechte haben.

(8) Die Einnahmen sind, genau umgekehrt wie die Ausgaben, beim Zentralstaat konzentriert. Die Steuerquellen des Bundes und der Länder sind aufkommenselastischer als die der Gemeinden[1].

ab) Verhaltens- und Entwicklungsthesen

Vor diesem Hintergrund sollen folgende Verhaltsens- und Entwicklungsthesen aufgestellt werden:

(1) Alle Gebietskörperschaften streben einen Ausgleich ihrer Haushalte in Einnahmen und Ausgaben an. Sie streben weiterhin eine Maximierung, wenigstens aber eine Erhaltung ihrer Budgetvolumina an, da eine starke Verringerung als Verlust von Entscheidungsspielräumen angesehen wird.

In gewissen Grenzen sollen dabei folgende "trade-offs" existieren: Die Haushalte mit Koordinierungsaufgaben präferieren die Erfüllung dieser Aufgaben umso mehr, je grösser ihr Budgetüberschuß ist[2].

---

1) Die Annahme dürfte vor der Finanzreform weitgehend mit der Realität übereingestimmt haben. Eine Übersicht über die Aufkommenselastizitäten der Steuerarten geben R.Reding/R.-D.Postlep, Finanzwissenschaft II. Die öffentlichen Einnahmen. München 1977, S.198 ff.

2) Daß die Grundvoraussetzung für Transferbeziehungen in entsprechenden Verfügungsrechten über Finanzierungsmittel liegt, die sich z.B. in einer entsprechenden Anlage der "primären Einnahmeverteilung" ausdrückt, betont auch Chr.Smekal, a.a.O., S.155 und 163. So wird in diesem Zusammenhang z.B. die These vertreten, daß der "Juliusturm" u.a. für die Mitfinanzierung von Aufgaben dezentraler Entscheidungsträger verwendet worden ist. Vgl. O.Barbarino, Zur Revision des Grundgesetzes. Planerische und finanzielle Aspekte des Bund - Länder - Verhältnisses unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinschaftsaufgaben, in: DÖV, 26.Jg. (1973), S.20.- Umgekehrt setzt dies natürlich eine gewisse "Finanznot" bei den dezentralen Gebietskörperschaften voraus, aufgrund deren sich die Zentralinstanz in dezentrale Kompetenzen "einkaufen" kann. Vgl. J.J.Hesse, Gemeinschaftsaufgaben,

Es erscheint plausibel, daß Ausgaben, die direkt zu kontrollieren sind, d.h. Teil des eigenen Budgetprozesses sind, höhere Priorität genießen als Ausgaben, die außerhalb des direkten Einwirkungsbereichs von anderen Haushalten getätigt werden und nur mittelbar beeinflußt werden können. Erst wenn die direkten Aufgaben ein hohes Niveau erreicht haben oder nicht mehr so dringlich erscheinen, sinkt ihre Priorität zugunsten der Koordinierungsaufgaben, für die allerdings dann auch noch Finanzmittel zur Verfügung stehen müssen.

Für diese Verhaltensannahme spricht auch die Art und Weise, wie in der Öffentlichkeit den einzelnen Ebenen "legislatorische" Kosten und Nutzen zugeordnet werden. So wird z.B. die Planung, Gestaltung, Durchführung, ja z.T. die Finanzierung von lokalen Infrastruktureinrichtungen überwiegend, wenn nicht vollständig, der betreffenden Gemeinde zugerechnet, auch wenn dafür hohe zweckgebundene Zuweisungen von Bund und Ländern zur Verfügung gestanden haben. Die Gesaltung der weiteren Nutzung liegt sowieso in den Händen der Gemeinde, die dabei weitreichende Handlungsspielräume hat und - wenn auch nicht zwingend - mit der Nutzungsgestaltung ursprüngliche Zielsetzungen des Geberhaushalts konterkarieren kann.

Die koordinierten Haushalte sind desto eher bereit, gewisse Entscheidungsspielräume hinsichtlich der Erfüllung ihrer Aufgaben aufzugeben, je größer ihr Defizit zwischen Bedarf und Deckung ist, da sich die dezentralen Haushalte durch die Koordinierung über finanzielle Anreize eine gewisse Entlastung ihres Finanzierungsdrucks erhoffen. Das bedeutet, daß der Nutzenverlust einer generellen Senkung der Ausgaben höher eingeschätzt wird als der "Tausch" gewisser Entscheidungsspielräume gegen den von den Zweckzuweisungen erhofften Entlastungseffekt.

(2) Aufgrund der Einnahmen-, Aufgaben- und Ausgabenverteilung soll im Zeitablauf für die Dynamik der ebenenspezifischen Haushalte folgender Zusammenhang gelten:

- Die autonomen Aufgaben des Bundes bleiben mit ihren Ausgaben im Wachstumsprozeß hinter dessen Einnahmen zurück. Damit steigt der Spielraum für die Wahrnehmung der Koordinierungsfunktionen.
- Die autonomen Ausgaben der Länder steigen tendenziell schneller als ihre Einnahmen. Damit steigt ihre Be-

---

Forts. von Fußnote 2), S.55
in: F.W.Scharpf/B.Reissert/F.Schnabel (Hrsg.), Politikverflechtung II. Kritik und Berichte aus der Praxis, Kronberg/Ts. 1977, S.15.

reitschaft, sich "koordinieren" zu lassen, zugleich sinkt ihre Fähigkeit, nachgeordnete Haushalte zu koordinieren.

- Die autonomen Ausgaben der Gemeinden steigen ebenfalls schneller als ihre Einnahmen. Damit steigt ebenfalls ihre Bereitschaft, sich "koordinieren" zu lassen.

Diese Zusammenhänge können folgendermaßen plausibel gemacht werden. In einer prosperierenden Gesellschaft steigt auch die Nachfrage nach öffentlichen Gütern und Dienstleistungen. Während jedoch die Nachfrage nach Bildung, Verkehrsinfrastruktur, Erholungs- und Freizeiteinrichtungen unmittelbar gedeckt werden muß (Komplementarität), stellt das Bedürfnis nach qualitativ und quantitativ besserer sozialer Sicherung in der Tendenz eher einen Bereich dar, der zu erhöhten Ausgaben führt, wenn in einer veränderten gesamtwirtschaftlichen Situation diese Nachfrage realisiert wird (Substitution). Verschärft wird diese unterschiedliche Ausgabenentwicklung noch durch die Konzentration der aufkommenselastischen Steuerquellen bei Bund und Ländern.

Unter diesen Annahmen kommt es im Wachstumsprozeß tendenziell zu einer Dekonzentration der Ausgaben und zu einer Konzentration der Einnahmen. Während also auf Bundesebene ein Budgetüberschuß eintritt, entstehen bei den Ländern und Gemeinden Defizite ("revenue gaps")[1].

Gleichzeitig steigt das Interesse des Bundes an der Beeinflussung der Aufgaben der Länder und Gemeinden[2]. Auf der anderen

---

1) Dieser Begriff ist aus der amerikanischen Literatur übernommen und hat als Argument für die Neuverteilung der Finanzierungsquellen im amerikanischen föderativen System eine nicht unerhebliche Rolle gespielt. Vgl. u.a. W.E.Oates, "Automatic" Increases in Tax Revenues - The Effect on the Size of the Public Budget, in: ders. (Hrsg.), Financing the New Federalism, a.a.O., S.139 ff.

2) Es scheint durchaus plausibel, daß im Prozeß der allgemeinen Wohlstandssteigerung Zielsetzungen bzw. Aufgaben an Bedeutung gewinnen, die von dem Oberziel einer einheitlichen Gestaltung der Lebensverhältnisse abgeleitet sind und z.B. als Raumordnungspolitik von zentralstaatlichen Entscheidungsträgern wahrgenommen werden. Allerdings wird die Kraft einer raumordnungspolitischen Lobby wesentlich geringer eingeschätzt als das Druckpotential der klassischen, häufig ressortspezifischen, Lobbys. Vgl. F.Naschold, Alternative Raumpolitik, a.a.O., S.59 ff. Siehe auch S. 32-45.
Ist diese Prämisse richtig, so würde eine solche Politik, die ja einen hohen ebenen- und ressortübergreifenden Koordinierungsaufwand erfordert, in Zeiten finanzieller Engpässe vor den "klassischen" Politikbereichen von Einsparungen betroffen.

Seite erhöht sich die Bereitschaft der Länder und Gemeinden bei steigendem Finanzierungsdruck Koordinierungsmechanismen in Form finanzieller Anreize seitens der jeweils übergeordneten Haushalte zu akzeptieren.

Die Folge ist eine Intensivierung der Zuweisungen, insbesondere für die selektive oder generelle Steuerung der ja überwiegend dezentral getätigten öffentlichen Investitionen.

Wesentlich erscheinen in diesem Prozeß die unterschiedlichen Erwartungen der Entscheidungsträger. Während der Bund bzw. generell die Geber vornehmlich positive Erwartungen über die Koordinierungswirkung der Zuweisungen haben, haben die Länder und Gemeinden bzw. generell die Empfänger vornehmlich positive Erwartungen über die Entlastungsfunktion der Zuweisungen bei ihren jeweiligen Ausgaben. Ohne diese unterschiedlichen Erwartungen würden Verhandlungen zwischen ansonsten unabhängigen Entscheidungsträgern kaum zu einer Ausweitung des Zuweisungssystems führen[1].

Die eigentlichen Wirkungen einer zunehmenden finanziellen Verflechtung auf die Entwicklung des Budgets von Bund, Ländern und Gemeinden hängen nun maßgeblich von den Wirkungen der Zuweisungen auf das Ausgabe- und Entscheidungsverhalten der dezentralen Haushalte ab.

Es sollen drei mögliche Wirkungen von zweckgebundenen Zuweisungen für Investitionen bei den Empfängern untersucht werden[2]:

(1) Die Zuweisungen binden keine eigenen Finanzierungsmittel des Empfängers, d.h. der Einfluß auf das Niveau und die Zusammensetzung der Ausgaben des Empfängers ist nicht gegeben, während die Empfängerhaushalte voll entlastet werden ("symbolic allocation")[3].

---

1) Dieser Zusammenhang bleibt m.E. auch dann im Grundsatz relevant, wenn nicht-finanzielle Koordinierungsmechanismen zur Verfügung stehen. So wird ja gerade postuliert, daß u.a. zum Instrument finanzieller Anreize dann gegriffen wird, wenn andere Einflußmöglichkeiten nicht zur Verfügung stehen bzw. nicht durchgesetzt werden können. So etwa K.Philip, Intergovernmental Fiscal Relations, Kopenhagen 1954, S.92.

2) In Anlehnung an D.O.Porter, The Politics of Budgeting Federal Aid: Ressource Mobilization by Local School Destricts, Beverly Hills, London: Sage Professional Papers in Administrative and Policy Studies 03-003, 1973, S.10 ff.

3) In diesem Fall stellen die zweckgebundenen Zuweisungen de facto "pauschalierte Zuweisungen" dar, die nicht oder nur bedingt zu zusätzlichen Investitionen beim Empfänger führen, also mehr oder weniger "versickern". Vgl. G.Schwarting, Zum konjunkturpolitischen Einsatz von Finanzzuweisungen, in: Konjunkturpolitik, 25. Jg. (1979), 5./6. Heft, S. 309 f.

(2) Die Zuweisungen stimulieren auch Finanzmittel des Empfängers. Es kommt sowohl zu Niveau- und Struktureffekten als auch zu Entlastungseffekten ("catalic allocation").

(3) Die Zuweisungen führen in voller Höhe zu zusätzlichen Ausgaben in den geförderten Aufgabebereichen. Es treten deutliche Niveau- und Struktureffekte auf, während eine Entlastung nicht stattfindet ("perfect allocation").

Folgende Wirkungen im System als Ganzem werden sich jeweils für die drei betrachteten Wirkungen einstellen, wobei vereinfachend angenommen wird, daß die Gesamthöhe der Zuweisungen gerade den Überschuß des Geberhaushaltes und den Defiziten der Empfängerhaushalte vor dem Transfer entspricht.

Zu (1) Die Zweckzuweisungen wirken wie allgemeine Zuweisungen und setzen die Empfängerhaushalte in die Lage, ihre Haushalte entsprechend ihren Präferenzen in Höhe und Struktur zu gestalten. Unter den gegebenen Annahmen kommt es zu einer weiteren Dekonzentration der Ausgaben, zu einer weiteren Konzentration der Steuereinnahmen und zu einem steigenden Zuweisungsvolumen. Während die Präferenzfunktion der dezentralen Entscheidungsträger weitgehend unverändert bleibt, treten beim Geberhaushalt erhebliche "opportunity costs" auf. Faktisch kommt es zu einer Entscheidungsdezentralisierung. Diese Tendenz wird dann durchbrochen, wenn der Bund nicht mehr der Illusion eines Steuerungseffektes der Zuweisungen ("Zuweisungsillusion") unterliegt bzw. die "opportunity costs" nicht mehr tragen will.

Zu (2) Haben die Zweckzuweisungen stimulierende Wirkungen, d.h. binden sie zusätzlich dezentrale Finanzmittel in den geförderten Bereichen, in die sie ohne finanziellen Anreiz nicht geflossen wären, so ist der Entlastungseffekt nicht mehr in voller Höhe vorhanden. Bisherige Ausgabekategorien müssen gesenkt werden, um einen Ausgleich des Budgets herbeizuführen, d.h. es kommt zu Niveau- und Struktureffekten, die die Präferenzfunktion der Entscheidungsträger der Empfängerhaushalte "verzerren". Neben dem fiskalischen Nutzen der Zweckzuweisungen treten beim Empfängerhaushalt auch "opportunity costs" auf, da die über den Zuweisungsmechanismus gebundenen Eigenmittel nicht in eigentlich präferierte Aufgabenbereiche fließen können. Die Entlastungseffekte stellen andererseits auch für den Geberhaushalt "opportunity costs" dar, die ebenfalls zu einer "Verzerrung" seiner Präferenzfunktion führen.

Ob und in welche Richtung eine Entscheidungsverlagerung stattfindet, hängt vom Verhältnis des stimulierenden Effekts zum Entlastungseffekt ab. Überwiegt der erstere, kommt es zu einer tendenziellen Zentralisierung; überwiegt letzterer, kommt es zu einer tendenziellen Dezentralisierung. Anders formuliert: Dort, wo das Verhältnis von Nutzen und "opportunity costs" am günstigsten ist, tritt ein Ge-

winn an Entscheidungsspielräumen auf. Gleichen sich die Effekte bzw. deren Rückwirkung auf die Präferenzen der Entscheidungsträger aus, so kann lediglich eine zunehmende Interdependenz der Entscheidungen aufgrund einer zunehmenden finanziellen Verflechtung postuliert werden[1].

Auch in diesem Fall kommt es zu einer Dekonzentration der Ausgaben und zu einer Konzentration der Einnahmen. Dieser Prozeß stellt solange ein "interfiskalisches Gleichgewicht" dar, wie beim Geberhaushalt eine gewisse "Zuweisungsillusion" und beim Empfängerhaushalt eine gewisse "Entlastungsillusion" herrschen.

Zu (3) In der Situation einer "perfect allocation" der Zweckzuweisungen beim Empfängerhaushalt kommt es zu einer massiven "Verzerrung" der Präferenzen der dezentralen Entscheidungsträger, da die vollständig verwendungsbezogenen und zusätzlich zu den eigenen Finanzmitteln eingesetzten Zuweisungen zu keinen Entlastungseffekten führen, so daß andere ursprüngliche Ausgabekategorien gekürzt werden müssen, um das Defizit zu decken. Diese, auf den Einfluß des Geberhaushalts zurückzuführenden Niveau- und Struktureffekte stellen eine Zentralisierung der Entscheidungsbefugnisse dar, die nur dann und solange akzeptiert wird, wie die Empfänger einer mehr oder minder großen "Entlastungsillusion" erliegen. Auch in diesem Fall kommt es unter den gemachten Annahmen zu einer Dekonzentration der Ausgaben und zu einer Konzentration der Einnahmen.

---

1) Diese modellhafte Skizzierung kann das Argument erklären, daß eine zunehmende Verflechtung der Haushaltsebenen in der gegliederten Staatsorganisation noch nicht a priori eine Zentralisierung der Entscheidungsbefugnisse zur Folge haben muß. Diese Ansicht vertritt u.a. W.E.Oates, Fiscal Federalism, a.a.O., S.237. So war in den USA die zunehmende finanzielle Verflechtung der Haushaltsebenen und ein ausuferndes, intransparentes Zuweisungssystem mit sich gegenseitig blockierenden Wirkungen u.a. der Grund für eine Konsolidierung der Zweckzuweisungen und eine Dezentralisierung der Verfügbarkeit über allgemeine Finanzierungsmittel. Dazu, d.h. zum sog. New Federalism, u.a. G.F.Break, Financing Government in a Federal System, Washington D.C. 1980, W.E.Oates (Ed.), Financing the New Federalism, a.a.O.; W.F. Scheffer, a.a.O. und J.D.Sneed/St.A.Waldhorn (Ed.), Restructuring the Federal System, New York 1975.

ac) Modifizierung der Annahmen - Konsequenzen für die Entwicklung der finanzwirtschaftlichen Beziehungen

Im Rahmen einer Diskussion der Annahmen sollen zunächst die Wachstumsannahme und die damit im Zusammenhang stehenden Annahmen über die Ausgabeelastizitäten und Einnahmeelastizitäten der ebenenspezifischen Budgets modifiziert werden.

So scheint es nach den Erfahrungen der letzten Jahre notwendig, veränderte gesamtwirtschaftliche Bedingungen zu berücksichtigen, d.h. die Situation eines stark verringerten oder z.T. gar rückläufigen realen Wachstums modellhaft zu erörtern. Die Zuwachsrate des Volkseinkommens im Zeitraum t_{o+n} sei $r_k < r_p$. Wegen der hohen Aufkommenselastizität der Steuereinnahmen des Bundes und wegen der zunehmenden sozialen Lasten in seinem Ausgabebudget, geht das Überschußpotential des Zentralstaats und damit sein Potential zur Wahrnehmung der Koordinierungsaufgaben mit dem Instrument finanzieller Anreize zurück.

In den Haushalten der Gemeinden sinken die Einnahmen relativ langsamer als beim Bund, während die Ausgaben der Länder und Gemeinden sich wegen ihrer Komplementarität zur Entwicklung des Volkseinkommens umgekehrt entwickeln wie beim Bund. Tendenziell sinkt der Finanzierungsdruck bei den dezentralen Haushalten. Insgesamt gesehen kommt es zu einer Verminderung der vertikalen Finanzströme. Auch dann, wenn nur die Alternative (2) der Wirkungen von Zuweisungen betrachtet wird, bleibt letztlich offen, ob es zu Dezentralisierungs- oder Zentralisierungstendenzen kommt, wenn die finanzielle Verflechtung an Intensität verliert.

Insbesondere dann, wenn es zu einem realen Rückgang des Wachstums kommt, treten Konzentrationsprozesse bei den Ausgaben und Dekonzentrationsprozesse bei den Einnahmen auf. Damit ist allerdings nicht gesagt, daß es quantitativ und schon gar qualitativ wiederzum zum Zustand t_o kommt. Innerhalb des modellhaften Rahmens kann jedoch eine mittelfristig und längerfristig stabile Tendenz der Entflechtung der Ebenen postuliert werden. Dieser Prozeß sich abschwächenden Wachstums und der damit einhergehenden sozialen, ökonomischen und finanzwirtschaftlichen Probleme hat letztlich Rückwirkungen auf die Präferenzfunktionen aller Entscheidungsträger von Bund, Ländern und Gemeinden, da damit letztlich für alle Beteiligten unerwünschte Niveau- und Struktureffekte einhergehen.

Nun ist aber nicht anzunehmen, daß sich eine mittel- und längerfristige Wachstumskrise von heute auf morgen einstellt, zumindest nicht gleich als solche gedeutet wird, sie also zunächst als ein zyklisches Phänomen der Wirschaftsentwicklung angesehen wird.

Für die modellhafte Erörterung soll angenommen werden, daß aus rationalen Erwägungen heraus[1] lediglich der Bund Initiator sta-

---

1) Siehe S. 26-32.

bilitätspolitischer Maßnahmen ist und diese auch von diesem überwiegend über Kredite finanziert werden sollen. Damit wird die Annahme der ausschließlichen Finanzierung des öffentlichen Sektors über Steuern aufgehoben. Zugleich können sich Steuerquote und Ausgabenquote des Staates als Ganzes auseinanderentwickeln. Weiterhin sei unterstellt, daß sich die Länder und Gemeinden im Gegensatz zum Bund in ihrer Ausgabenpolitik prozyklisch verhalten, insbesondere im Bereich der von ihnen getätigten öffentlichen Investitionen. Darüber hinaus sei unterstellt, daß gerade die Investitionen des öffentlichen Sektors in hohem Maße Konjunkturimpulse geben können.

Weiterhin sei ein "trade-off" zwischen dem Steuerungseffekt, dem Entlastungseffekt und der Schnelligkeit der Umsetzung der Zweckzuweisungen des Geberhaushaltes bei den Empfängerhaushalten unterstellt. Ist nämlich der Steuerungseffekt einer Zuweisung hoch, z.B. aufgrund umfangreicher und genauer Antrags- und Überprüfungsverfahren, so ist die Gefahr gering, daß diese Zuweisung in der allgemeinen Finanzmasse der dezentralen Haushalte ohne entsprechende expansive Wirkungen versickert. Demgegenüber ist aber die Umsetzungsgeschwindigkeit, z.B. eines Konjunkturprogrammes. gering, so daß es zu unerwünschten "lags" kommen kann. Umgekehrt gilt, daß eine schnelle Implementation einen geringen Steuerungseffekt mit einem hohen Entlastungs- bzw. Versickerungseffekt bedingt.

Eine schnelle und nachhaltige Steuerung der dezentralen Haushalte bedeutet somit für die Dynamik der Haushalte das Folgende: Der Bund muß ein weit über dem "Stimulanz-Effekt" liegendes Zuweisungsvolumen mobilisieren, um eine relativ zügige Abwicklung seines Programmes zu gewährleisten, den Versickerungseffekt überzukompensieren und einen konjunkturell adäquaten Budgetimpuls zu realisieren[1].

Die Folge ist eine hohe Verschuldung des Bundes, da solche Mittel über Steuereinnahmen nicht zu finanzieren sind, und ein tendenziell nachlassender Finanzierungsdruck in den Haushalten von Ländern und Gemeinden.

Hat eine solche Politik Erfolg, kann sich der Bund in den folgenden Jahren wieder konsolidieren, d.h. es gelten dann wieder die

---

1) Gerade hinsichtlich der stabilitätspolitischen Zielsetzungen gibt es erhebliche Konflikte zwischen zentralen und dezentralen Entscheidungsträgern (s. S. 26 ff.). Ist andererseits die These gültig, daß die Zweckzuweisungen umso größer sein müssen, je stärker die Präferenzen des Empfängers von denen des Gebers abweichen (vgl. die generelle Ableitung dieses Zusammenhangs bei G.Seiler, Ziele und Mittel des kommunalen Finanzausgleichs, in: D.Pohmer (Hrsg.), a.a.O., S. 68 ff.), dann ergeben sich die getroffenen Aussagen.

Überlegungen zur Wachstumsphase. Hat eine solche Politik keinen Erfolg, so verschärft sie die Haushaltssituation des Bundes in den folgenden Krisenjahren erheblich und beschleunigt die Konsolidierung, d.h. den Abbau der Finanzverflechtung. Für eine mittelfristige Betrachtung gelten dann wiederum die Thesen und Annahmen für die Phase der Wachstumsschwäche.

Für die Beurteilung einer konjunkturpolitisch motivierten Zuweisungsstrategie des Bundes hinsichtlich der damit einhergehenden Veränderungen der Entscheidungsspielräume spiele der o.a. "trade-off" eine maßgebliche Rolle. Insofern muß der Bund überproportional hohe "opportunity costs" in Kauf nehmen, um einen konjunkturrelevanten Budgetimpuls der dezentralen Investitionstätigkeit zu erreichen. Ein vom Zeitpunkt her richtiger Anstoßeffekt der Zuweisungen setzt zugleich voraus, daß diese hinsichtlich ihres Verwendungscharakters so angelegt sein müssen, daß sie den dezentralen Präferenzfunktionen, zumindest unter allokativen Gesichtspunkten, sehr nahe kommen.

Der Versuch nämlich, mit den Zuweisungen Schwerpunkte der dezentralen Investitionstätigkeit zu verlagern, führt bei diesen, soweit die allokativ orientierte Strategie überhaupt Erfolg hat, zu zeitaufwendigen politischen und administrativen Anpassungsprozessen und damit zu konjunkturpolitisch unerwünschten "lags".

Vom allokativen Gesichtspunkt her kann eine deutliche Beeinflussung der Präferenzen unter den gegebenen Annahmen nicht postuliert werden.Demgegenüber sind aber "Verzerrungen" der Zeitpräferenzfunktion der Länder und Gemeinden möglich, wenn zuweisungsintensive Projekte anderen vorgezogen werden. Je geringer allerdings der stimulierende Effekt der Zuweisungen ist, d.h. die Mobilisierung dezentraler Finanzmittel für eine Aufgabe, und je größer der Entlastungseffekt, desto weniger spielt die zeitliche Disposition eine Rolle, da die entsprechenden Investitionen den laufenden Investitionshaushalt nur gering belasten und die Differenz zwischen Investitionsvolumen und dezentralen Eigenmitteln einen Investitionsspielraum für die Zukunft darstellt.

Konjunkturpolitisch motivierte Zuweisungsstrategien führen somit in der Tendenz zu einer Dezentralisierung der Entscheidungsspielräume. Darüber hinaus kommt es zu einer Dekonzentration der unmittelbaren Ausgaben und in einer Rezessionsphase bei negativen Veränderungsraten des Volkseinkommens auch zu einer relativen Dekonzentration der Einnahmen aus Steuern.

ad) Beurteilung der Thesen

Die vorstehenden Überlegungen haben unter sehr vereinfachenden Annahmen deutlich gemacht, daß die vorherrschende Betrachtungsweise über Ziel und Erfolg von Zweckzuweisungen zu kurz greift, weil i.d.R. das methodische Konzept einer mikrofinanzwirtschaftlichen Analyse angewendet wird und vornehmlich danach gefragt

wird, welche Wirkungen sich bei einem einzelnen Empfängerhaushalt einstellen[1]. Dagegen ist die Betrachtung der Rückwirkung bestimmter Zuweisungsstrategien auf den Geberhaushalt, zumindest unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten, noch relativ wenig entwickelt.

Auch die vorstehenden Überlegungen stellen keineswegs ein Gerüst dar, das befriedigend quantitativ getestet werden kann. Auch können die herausgestellten Verhaltens- und Entwicklungshypothesen nicht als allgemeingültige Sätze angesehen werden, die in Verbindung mit bestimmten Ausgangsbedingungen der Realität in jedem Fall befriedigende Erklärungen gestattet[2]. Vielmehr stellt sie eine Problemperspektive dar, die m.E. in der Diskussion der (De-)Zentralisierungsproblematik bisher zu kurz kommt. Diese Problemperspektive soll in der empirischen Untersuchung weiterverfolgt werden, um wenigstens die Relevanz einer derartigen Betrachtungsweise zu überprüfen.

b) Offene Fragen und weiterführende Problemstellungen

Die bisherige modellhafte Diskussion der Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen und Budgetgrößen in einer gestuften Staatsorganisation hat eine Reihe wichtiger Fragen und Problemkreise außer acht lassen müssen. So stellt sich die Frage nach der Verteilung und der Wirkung sonstiger nicht-finanzieller Steuerungs- und Koordinierungsinstrumente. Allerdings kann das Problem von legislativen und planerischen Potentialen, das Geflecht informeller Abstimmungen etc. nicht über die bisher im Verlauf der Untersuchung gemachten Aussagen hinaus ausgedehnt werden[3].

Doch auch unter diesem Gesichtspunkt kommt der Untersuchung finanzwirtschaftlicher Größen und Beziehungen eine große Bedeutung zu. Denn einerseits sind Gesetzgebungs- und Planungsverfahren relativ eng an die verfassungsmäßige Aufgabengliederung angelehnt und geben sehr begrenzten Raum für "willkürliche" und wenig transparente Entscheidungsverlagerungen. Zum anderen gehen legislative und planerische Einflüsse auf andere Entscheidungsträger wiederum häufig mit Veränderungen der Finanzströme und damit der

---

1) Eine im Rahmen dieser methodischen Beschränkung wertvolle Zusammenstellung der Ziel-Mittel-Problematik innerstaatlicher Transfers gibt Chr.Smekal, a.a.O.

2) Zum Anspruch an eine kausale Erklärung und damit an eine Theorie aus der Sicht des kritischen Rationalismus grundlegend K.R.Popper, Logik der Forschung, 3.verm.Aufl.,Tübingen 1969. Zum schematischen Aufbau einer Erklärung vgl. C.G.Hempel, Aspects of Scientific Explanation, New York, London 1965, S.249.

3) Auf weiterführende Literatur zu diesem Problemkreis ist schon an verschiedenen Stellen der Arbeit hingewiesen worden.

"intergovernmental fiscal relations" in der Staatsorganisation einher[1].

ba) Problematik der Ausgestaltung der Zweckzuweisungen

Gerade die Zweckzuweisungen und unter ihnen diejenigen, die nach nicht objektivierbaren Kriterien fließen, stellen eine bedeutende Grauzone für die Handlungs- und Entscheidungsspielräume des Geber- und des Empfängerhaushalts dar. Von daher kommt auch der Alternative (2) im oben diskutierten Modellansatz eine herausragende Bedeutung zu[2].

Ob von den Zweckzuweisungen, wie häufig postuliert[3], überwiegend Zentralisierungswirkungen ausgehen, scheint keineswegs geklärt[4]. Es sollen an dieser Stelle nur die wesentlichsten Argumente angeführt werden, die dann bei der Beurteilung der empirischen Ergebnisse wieder aufgegriffen werden sollen.

Ein wesentliches Problem der Zuweisungen mit hohem Ermessensspielraum seitens der Exekutive der Geberhaushalte stellt die damit einhergehende teilweise "Entmachtung" der Parlamente auf dieser Ebene dar. Koordinierungs- und Kontrollfunktionen der politischen Gremien ersticken in der Grauzone und dem Wirrwarr informeller Abstimmung zwischen Spezialisten der Exekutive[5]. Das

---

1) So gibt es kaum einen Politikbereich, in dem Veränderungen der legislativen und planerischen Potentiale zwischen den Ebenen nicht auch gleichzeitig Veränderungen der finanzwirtschaftlichen Beziehungen auslösen. Denkbar ist auch, daß Entscheidungsverlagerungen im legislativen und planerischen Bereich erst infolge veränderter fiskalischer Beziehungen zwischen den Ebenen auftreten, wie dies z.B. bei den "Gemeinschaftsaufgaben" und der "Investitionshilfekompetenz" des Bundes der Fall zu sein scheint.

2) Allerdings soll damit nicht ausgeschlossen werden, daß es in einzelnen Fällen nicht auch zu Wirkungen der Alternative (1) und (3) kommen kann. Die Existenz aller Formen der Wirkungen von Zweckzuweisungen belegt D.O. Porter, a.a.O., S.78.

3) Stellvertretend für viele B.Tillmann, Politikverflechtung zwischen Zentralinstanz und lokaler Ebene, in: R.Frey (Hrsg.), Kommunale Demokratie, a.a.O., S. 73 f.

4) Das gilt für die deutsche, insbesondere aber für die amerikanische Literatur bzw. deren Ergebnisse. So war die Konzeption des "New Federalism", d.h. ein Abbau bzw. eine Vereinfachung des Systems der "categorical grants" zugunsten eines Systems von "general revenue sharing" und "block-grants", der Anlaß, sich mit diesen Fragen intensiv auseinanderzusetzen. Vgl. u.a. J.A.Maxwell/R.J.Aronson, Financing State and Local Governments, 3.Aufl., Washington D.C. 1977; A.S.Harbert, Federal Grants-in-aid, Maximizing Benefits to the States, New York 1976.

5) Vgl.K.-H.Hansmeyer, Zweckzuweisungen an Gemeinden als Mittel der Wirtschaftspolitik?, in: H.Haller u.a. (Hrsg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, a.a.O., S. 436 ff.

gilt im Grundsatz auch für die Rolle der politischen Entscheidungsträger bei den Empfängerhaushalten[1]).

Diese grundsätzliche Aussage ist jedoch zu differenzieren. Zum einen sind die Koordinierungsbedürfnisse einer Gemeinde anderer Art als die des Landes oder des Bundes, was ja gerade die Voraussetzung für Spillovereffekte ist. Zum anderen müssen die meisten mit Zweckzuweisungen finanzierten Vorhaben trotz aller vorhergehenden bürokratischen Vorfilter den politischen Gremien zur Entscheidung vorgelegt und somit auch mit diesen erörtert werden, wodurch für die kommunale Exekutive doch ein gewisser parlamentarischer Kontrolldruck entsteht bzw. erhalten bleibt[2]).

Von diesem Verfahren ist die Exekutive auf Landesebene z.B. weitgehend enthoben. So scheint gerade das Koordinierungsproblem für den Geberhaushalt besonders schwerwiegend. Der Bewilligungsspielraum der Exekutive und die damit zusammenhängenden informellen Interaktionsprozesse mit interessierten Gemeinden erschweren eine Koordinierung der Mittel, da in dieser Grauzone Informationsstand, Verhandlungsgeschick, Planungs- und Finanzierungspotential der Gemeinden sowie nicht zuletzt auch persönliche Beziehungen[3]) eine große Rolle spielen und die Vorhersehbarkeit der Verteilung der Mittel stark einschränken. So urteilt eine entsprechende Regierungskommission des Zentralstaats in den USA über das mehrere Hundert Programme umfassende Zweckzuweisungssystem: "The increasing reliance on project grants has important implications for the grant-in-aid system. It tends to diminish the National Government's certainty that Federal Funds are being applied most effectively to meet nationally determined minimum requirements throughout the country."[4])

---

1) Vgl. u.a.H.Naßmacher/K.-H.Naßmacher, Kommunalpolitik in der Bundesrepublik. Möglichkeiten und Grenzen, Opladen 1979, S.101.

2) Dabei werden nach den sicherlich nicht verallgemeinerungsfähigen Erfahrungen des Verf. in kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen auch andere, nicht-ressortspezifische bzw. nicht-ressortegoistische Argumente berücksichtigt. Das gilt insbesondere dann, wenn ein größeres und wichtiges Investitionsvorhaben aus dem entsprechenden Fachausschuß und/oder der Exekutive eines Ressorts in den Fraktionen eingebracht wird. Ein solches Vorgehen ist auf Landesebene bei der Vielzahl der Gemeinden und Projekte schon aus arbeitstechnischen Gründen nicht möglich und verbleibt somit i.d. R. im Entscheidungsbereich der entsprechenden Ressorts und Abteilungen der Exekutive.

3) Vgl. die Ergebnisse einer Umfrage bei niedersächsischen Gemeinden von W. Petri, Die staatlichen Zweckzuweisungen im kommunalen Finanzsystem. Dargestellt am Beispiel des Landes Niedersachsen, Berlin 1977, S.5 in Anhang I.

4) Vgl. Advisory Comission on Intergovernmental Relations, Fiscal Balance in the American Federal System, Washington 1967, zit. nach J.A.Maxwell/R.J. Aronson, a.a.O., S.62. Zu einer ähnlichen Einschätzung kommt aufgrund entsprechender empirischer Untersuchungen auch A.S.Harbert, a.a.O., S.6 und 15.

Doch auch auf der Empfängerseite entstehen Probleme, die entsprechend kritisiert werden. So wird der Verstoß gegen die Gleichbehandlung, komplizierte und intransparente Bewilligungsverfahren sowie die "Verzerrung" der Präferenzfunktion[1] des Empfängers besonders herausgehoben. Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, daß ein neuer Aufgabentyp in der Verwaltung auf der Empfängerseite entstanden ist, der in der amerikanischen Diskussion mit dem Begriff "grantsmanship" bezeichnet worden ist[2].

Der Erfolg und der Umfang der Zweisungsmobilisierungsaktivitäten hängt nun zum einen von der Ausgestaltung der Zuweisungen ab, und zum anderen ist die Größe einer Gemeinde, insbesondere hinsichtlich ihrer Finanz- und Verwaltungskraft sowie dem damit verbundenen Informations-, Planungs- und Implementationspotential und nicht zuletzt ihr politischer Stellenwert von entscheidender Bedeutung. Der nicht nur für die Gemeinden, sondern auch für die Länder postulierte Zusammenhang ist insbesondere in den USA herausgehoben worden[3].

Dieser Aspekt hat dann erhebliche Bedeutung für die Beziehung der kommunalen Ebene zur Landes- und Bundesebene, wenn auf der kommunalen Ebene als Ganzes die politisch-administrative Durchsetzungskraft zunimmt. Eine solche Tendenz kann u.a. dann gegeben sein, wenn über eine Gebietsreform die Zahl der Gemeinden gesenkt wird und "uno actu" größere und handlungsfähigere Gemeindeeinheiten entstehen. Verstärkt wird dieser Prozeß dann noch, wenn ohnehin im Rahmen sozio-ökonomischer Veränderungen eine weitere Verdichtung und Urbanisierung stattfindet. Die politisch-administrative Maßstabsvergrößerung läßt den Bürgermeister, der nach Feierabend, assistiert von einem Inspektor der Aufsichtsbehörde, das Investitionsprogramm aufstellt, zumindest von seinem finanzwirtschaftlichen Gewicht her langsam aussterben. Auf eine kurze Formel gebracht, kann horizontale Zentralisierung der Entscheidungsbefugnisse durchaus vertikale Zentralisierungstendenzen erschweren oder gar zu einer Dezentralisierung führen.

Der zweite wesentliche Faktor für die Wirkung der Zweckzuweisungen auf das Entscheidungsverhalten der Empfängerhaushalte und damit auch für die o.a. fiskalischen Beziehungen zwischen den Ebenen als Ganzes ist deren Ausgestaltung.

---

1) Vgl. W.Petri, a.a.O., S.8 in Anhang I.

2) Die Verwendung dieses Begriffes findet sich u.a. bei A.S.Harbert, a.a.O., S.6.

3) Vgl. J.A.Maxwell/R.-J.Aronson, a.a.O., S.63. Speziell für das Verhältnis von Kommunalaufsicht und Gemeinde in der Bundesrepublik Deutschland scheint zu gelten, daß große Gemeinden eher gleichberechtigte Partner für die Landesbehörde darstellen. Vgl. H.Borchert, a.a.O., S.277 und passim.

Da die damit zusammenhängenden Probleme für Geber und Empfänger in der Literatur ausgiebig diskutiert worden sind, sollen hier die wesentlichen Ergebnisse in Thesen zusammengefaßt werden:

- Je größer die Objektivität der Empfangsauflagen und je globaler die Verwendungsauflagen, desto größer sind die Entscheidungsspielräume des Empfängers und die Transparenz des Verfahrens[1)].

- Interkommunal differenzierte Empfangsauflagen wirken strukturändernd auf der kommunalen Ebene und stärken somit direkt die Entscheidungsspielräume der selektierten Gemeinden und schmälern indirekt die Entscheidungsspielräume der diskriminierten Gemeinden[2)].

- Je intransparenter und komplizierter das Zuweisungssystem, desto eher werden bestimmte Gemeinden diskriminiert[3)].

- Je eher die Präferenzfunktion des Gebers mit der des Empfängers übereinstimmt, desto größer werden die Entscheidungsspielräume des Empfängers, da die Zweckzuweisungen tendenziell zu Einkommens- bzw. Entlastungseffekten beim Empfänger führen[4)].

- Je größer die Anzahl der durch Zweckzuweisungen geförderten Aufgabenbereiche und Projekte, desto eher ergeben sich für den Geber Friktionen in der Zielerreichung und auf der Empfängerseite selektive Effekte, da insbesondere größere Gemeinden durch geschickte Strategien zur Mobilisierung von Zuweisungen die Zielsetzungen des Gebers unterlaufen können und

---

1) Empfangsauflagen können von Merkmalen wie Einwohner oder Straßenlänge über Kriterien wie "zentralörtliche Funktion" bis zu höchst unterschiedlich faßbaren Merkmalen, wie "finanzielle Leistungsfähigkeit" reichen. Verwendungsauflagen beziehen sich auf den Umfang und die Intensität der Spezifizierung des Verwendungszwecks von Zweckzuweisungen sowie auf die Art und Weise der Finanzierung bzw. Mitfinanzierung durch den Empfänger. Vgl. zu dieser Differenzierung K.-H.Hansmeyer, Zweckzuweisungen an Gemeinden als Mittel der Wirtschaftspolitik?., a.a.O., S.435 ff. und Chr.Smekal, a.a.O., S.172 ff., die allerdings noch etwas weiter untergliedert ist. Größte Manipulationsspielräume für alle Beteiligten bieten sich an, wenn es weder konkrete noch transparente Verwendungs- und Empfangsauflagen gibt.

2) Vgl. K.-H.Hansmeyer, Zweckzuweisungen an Gemeinden als Mittel der Wirtschaftspolitik?, a.a.O. S.448.

3) Vgl. J.A.Maxwell/R.J.Aronson, a.a.O., S.63; I.Demny, Die Gefahr einer Einschränkung der Autonomie der Gemeinden durch die Zweckzuweisungen. Erläutert am Beispiel Nordrhein-Westfalen, Diss. Köln 1966, S.25 f.

4) Vgl. Chr.Smekal, a.a.O., S.181 f.

kleinere Gemeinden nur unvollständig die Zuweisungsmöglichkeiten ausschöpfen können[1].

- Finanziell beschränkte Zuweisungen pro Aufgaben- oder Projektbereich wirken interkommunal redistributiv, da höhere Ausgabevolumina pro Aufgaben- und Projektbereich in größeren Gemeinden eine höhere Eigenbeteiligung voraussetzen[2].

- Je größer die Eigenbeteiligung des Empfängers bei Projekten, die mit der eigentlichen Präferenzfunktion des Empfängers konfligieren, desto größer sind die "prioritätsverzerrenden" Struktureffekte beim Empfänger.

- Je kleiner die Eigenbeteiligung des Empfängers, desto eher wird dieser eine nicht mit seiner Präferenzfunktion übereinstimmende Ausgabe tätigen.

- Je kleiner die Eigenbeteiligung des Empfängers und je größer die Übereinstimmung der Zweckbindung mit der aufgabenspezifischen Präferenzfunktion des Empfängers, desto größer ist die Möglichkeit des Gebers, die Zeitpräferenz für die Durchführung einer Aufgabe beim Empfänger zu beeinflussen[3].

Doch auch diese relativ allgemein gehaltenen Thesen lassen noch Fragen über das tatsächliche Zusammenspiel von Bund, Ländern und Gemeinden unter dem Gesichtspunkt des Zustandekommens von kommunalen Investitionsentscheidungen offen. So sind die direkten Verbindungen zwischen Bund und Gemeinden relativ eng begrenzt. Im wesentlichen bilden die Länder das "Scharnier", über welches der Bund sein Einflußbegehren auf die kommunale Investitionstätigkeit lenken muß. Die Intensität der "Verzerrung" der Zielsetzungen und des Erfolgs der Instrumente des Bundes hängen dabei maßgeblich von der Zielsetzung der Länder ab.

Man kann ganz allgemein postulieren, daß der Erfolg zentralstaatlichen Einflußbegehrens auf kommunale Investitionsentscheidungen umso größer ist, je eher die Präferenzfunktion des Bundes mit der der Länder übereinstimmt. Damit soll gesagt werden, daß die bisherigen Überlegungen im Grundsatz auf das Verhältnis Bund - Länder oder Länder - Gemeinden zugeschnitten sind. Für das Verhält-

---

1) Vgl. D.O.Porter, a.a.O., Porter versucht, eine "Theory of Ressource Mobilization" zu entwickeln, und filtert insbesondere zwei Strategien der Empfänger von Zweckzuweisungen heraus. Sowohl das "multi-pocket-budgeting" wie auch das "marginal mobilizing" sind Optimierungsstrategien der Empfänger, die durchaus erfolgreich eigene Zielsetzungen maximieren und die Bindung eigener Mittel für Zielsetzungen des Gebers minimieren.

2) Vgl. A.S.Harbert, a.a.O., S.139 f.

3) Die letzten drei Thesen lassen sich im Grundsatz alle aus dem Zusammenhang von Zuweisungsintensität einer Aufgabe und Stellung dieser Aufgabe auf der Präferenzskala des Empfängers ableiten. Vgl. dazu G.Seiler, a.a.O., S. 68 ff.

nis Bund und Gemeinden müssen bestimmte zusätzliche Bedingungen erfüllt sein, etwa in Form der o.a. Interessenharmonie, da die Länder als Filter wirken und die Bundesinitiativen unverändert, verstärkt oder vermindert auf kommunaler Ebene wirksam werden lassen können.

bb) Problem der Folgekosten

Ein weiteres Problem, insbesondere für die Dynamik der Ausgabenanteile der verschiedenen Ebenen am Gesamthaushalt des öffentlichen Sektors stellen die bisher vernachlässigten Folgekosten von öffentlichen Investitionen, insbesondere auf kommunaler Ebene, dar[1]. Die folgenden Überlegungen sollen diesen Zusammenhang verdeutlichen.

Dazu sei angenommen, daß es den zentralen Haushalten gelungen ist, über entsprechende Zweckzuweisungen das Niveau der kommunalen Investitionen um einen bestimmten Prozentsatz anzuheben. Es kommt in der Periode der Kassenwirksamkeit der entsprechenden Investitionen dann eine verteilungsneutrale Expansion der Ausgaben zustande, wenn alle Ebenen sich an der Finanzierung mit ihrem entsprechenden Anteil am Gesamtbudget beteiligen. In den folgenden Jahren werden jedoch die Gemeinden mit den Folgekosten belastet. Bleiben alle anderen laufenden Aufgaben unverändert, so sinkt der Investitionsspielraum in den Folgejahren um die Folgekosten. Das Anreizen immer neuer Investitionen in den Folgejahren kann bei den Gemeinden dann deren Investitionsspielraum verengen, wenn die Folgekosten und die übrigen Ausgaben mit der gleichen Rate wachsen wie die Einnahmen. Eine solche Strategie lähmt unter den gegebenen Bedingungen zunehmend die kommunale Investitionstätigkeit[2] und engt auch dann die Durchführung von Investitionen stark ein, wenn diese vollständig von den zentralen Entscheidungsträgern finanziert werden. Unter diesen Umständen können weitere Investitionen nur noch dann vorgenommen werden, wenn die Gemeinden den Zuwachs der laufenden Ausgaben unter den der Einnahmen senken können, z.B. durch Rationalisierung oder die Vornahme von Ersatzinvestitionen, die keine weiteren Folgekosten mit sich bringen.

---

1) Zum Begriff der Folgekosten im kommunalen Bereich vgl. D.Fick, Infrastrukturmaßnahmen und Folgekosten, a.a.O., S.692 f. Zur Problematik der Folgekosten vgl. auch K.Littmann, Über Folgekosten kommunaler Investitionen, in: P.Bohley/G.Tolkemitt (Hrsg.), a.a.O., S.445-456.

2) Zu diesen Überlegungen vgl. u.a. auch D.Fick, Infrastrukturmaßnahmen und Folgekosten, a.a.O., S.694. So wird in der Auseinandersetzung mit der Theorie der Politikverflechtung darauf hingewiesen, daß eine Investitionstheorie der öffentlichen Haushalte, die lediglich die Interessenverflechtung der Ebenen im Hinblick auf die Investitionen untersucht, unvollständig bleibt, wenn nicht die längerfristigen Wirkungen der Folgekosten auf eben diese Verflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden mit einbezogen werden. Vgl. H.Gräf, Investitionspolitikverflechtung: Weiterentwicklung zur kooperativen Planung, in:F.W.Scharpf u.a., Politikverflechtung II, a.a.O., S.146.

Ferner ist eine Investitionstätigkeit, insbesondere in neuen und zusätzlichen Bereichen nur dann möglich, wenn die Einnahmen schneller wachsen als die laufenden Ausgaben (einschließlich der ständig hinzukommenden Folgekosten). Nur wenn entweder eine Umverteilung der Einnahmen zwischen den Ebenen zugelassen wird und/ oder wenn den Gemeinden zusätzlich Einnahmen vom privaten Sektor zur Verfügung stehen und/oder wenn die Einnahmen schneller oder gleich schnell mit den laufenden Ausgaben (einschließlich zusätzlicher Folgekosten) wachsen, können weitere Investitionen vorgenommen werden.

Das gleiche Finanzierungsproblem stellt sich im Prinzip auch dann, wenn es den zentralen Gebietskörperschaften - wie unter bestimmten Zielsetzungen erwünscht - zwar gelingt, über eine entsprechende strukturelle und/oder regionale Umschichtung ihrer Zuweisungsmittel neue Investitionen an den gewünschten Orten und in den gewünschten Bereichen anzureizen, aber keine entsprechende Strategien zur Verfügung stehen, die laufenden Kosten als Ganzes konstant zu halten. Dies gilt umso eher, je mehr eine strukturelle und/oder regionale "Diskriminierungsstrategie" mißlingt und den Charakter einer Niveauveränderung annimmt[1].

Jede Form der Induzierung kommunaler Investitionen hat unter bestimmten Bedingungen Rückwirkungen auf die Budgetpositionen der initiierenden zentralen Haushalte. Denn unter den geschilderten Bedingungen kann eine funktionsfähige Investorrolle der Gemeinden nur dann erhalten werden, wenn sie sich innerhalb und/oder außerhalb des öffentlichen Sektors entsprechend refinanzieren können.

Entweder die Zentralinstanzen akzeptieren eine Neuverteilung der Mittel an die Gemeinden, um die laufenden Aufwendungen zu finanzieren und diese als Investor funktionsfähig zu erhalten, oder aber die Gemeinden erhöhen eigenständig ihre Einnahmen. Im ersten Fall sinkt nach und nach das Finanzierungspotential des Zentralstaates für die entsprechenden Investitionszuweisungen an die Gemeinden, da dieser ja auch laufende Ausgaben hat, und damit sinkt zugleich sein Kontrollpotential über die kommunale Investitionstätigkeit. Im zweiten Fall kann wegen einer nur begrenzt steigerungsfähigen volkswirtschaftlichen Belastung mit öffentlichen Abgaben das zentralstaatliche Finanzierungspotential eingeengt werden[2].

---

1) Vgl. zu diesem Problem aus anderem Forschungsinteresse heraus F.W.Scharpf u.a., Politikverflechtung I, a.a.O. passim.

2) Das ist dann von besonderer Bedeutung, wenn, wie im Fall der Bundesrepublik, zwar ein ausgeprägter Steuerverbund existiert, die "politischen Kosten" für die Steuerpolitik jedoch überwiegend beim Bund anfallen. - Inwieweit diese Zusammenhänge bei der Förderung kommunaler Investitionen durch die Zentralinstanzen bewußt berücksichtigt werden, kann nicht beantwortet werden. Allerdings ist das Kriterium möglichst geringer Folgekosten in die Aufstellung der Konjunkturprogramme um die Mitte der sieb-

Nur dann, wenn die zentralstaatlichen Einnahmen ständig wesentlich schneller steigen als die kommunalen Einnahmen und vor allen Dingen schneller steigen als die laufenden Ausgaben des Zentralstaats, kann dieser "Überschuß" für eine längere Zeit sein Begehren zur Steuerung der kommunalen Investitionstätigkeit "sichern", indem auch Folgekosten mit "übernommen" werden.

Selbst wenn- um die Prämissen weiter der Realität anzunähern - eine Intensivierung der kommunalen Investitionstätigkeit kurz- und mittelfristig über eine Kreditnahme des Zentralstaats finanziert wird, kann sich unter bestimmten Bedingungen langfristig der zentralstaatliche Handlungsspielraum zur Steuerung der kommunalen Investitionen erheblich verringern; das gilt dann, wenn die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung und infolgedessen das Steueraufkommen hinter den Erwartungen zurückbleibt, oder wenn Steuererhöhungen nicht durchzusetzen sind und andererseits der Folgekostendruck bei den Gemeinden eine Umverteilung der öffentlichen Einnahmen zu ihren Gunsten erfordert. Dieser Folgekostendruck ist dann besonders hoch, wenn angenommen wird, daß der Abbau einer bestehenden Leistung legitimatorisch erheblich mehr Kraft erfordert als das nicht realisierte Angebot neuer und/oder zusätzlicher Leistungen durch Investitionen. Ist diese Prämisse zutreffend, so erhält die kommunale Ebene praktisch, d.h. aus der Sicht der Öffentlichkeit und des Wählers, ein erweitertes Legitimationspotential, mit dessen Hilfe sie bei Bund und Ländern zusätzliche Einnahmen "einklagen" kann.

Allerdings kann es dabei kurz- und mittelfristig zu erheblichen Problemen für die kommunale Ebene kommen, da sie bei gegebenen Einnahmen die Folgekosten über die Einsparung von präferierten Investitionen finanzieren muß. In diesem Fall wirkt eine Zuweisungsstrategie strangulierend auf entsprechende Investitionsspielräume der Gemeinden - ein Ergebnis, das auch für den Zentralstaat erheblich negative Auswirkungen haben dürfte[1].

Die modellhaft aufgezeigten Zusammenhänge können jedoch nur denkbare Entwicklungen der labilen und komplizierten Finanzwirtschaft einer gegliederten Staatsorganisation verdeutlichen. Die tatsäch-

---

Forts. von Fußnote 2), S.71
ziger Jahre explizit mit eingegangen. Vgl. bspw. das Progremm für Zukunftsinvestitionen, in: Bulletin, Nr.33, vom 30.3.1977, S.306.

1) Vor dem Hintergrund der bisher in Vergangenheit und Gegenwart diskutierten Rolle der Gemeinden ist diese, zumindestens im Hinblick auf die Ausführung von öffentlichen Investitionen bedeutend und relativ stabil. Dieses Exekutivpotential der Gemeinden massiv zu beschneiden, wäre gleichbedeutend damit, den Hauptkanal, über den öffentliche Sachinvestitionen des Staates fließen, trockenzulegen.

liche Entwicklung wird hingegen maßgeblich auch von politischen Faktoren bestimmt[1].

6. ZUSAMMENFASSUNG

Die Erörterung der Zielsetzung von Bund, Ländern und Gemeinden hinsichtlich der funktionalen Orientierung der kommunalen Investitionen hat eine Reihe von Hinweisen dafür erbracht, daß der Druck zur Beeinflussung dieser wichtigen Ausgabeart und der dahinter stehenden öffentlichen Aktivitäten seitens des Bundes und der Länder im Entwicklungsprozeß der Bundesrepublik zugenommen hat. Dabei können z.T. korrespondierende, z.T. aber auch stark konfliktbehaftete Interessen der Gebietskörperschaften bzw. Gebietskörperschaftsebenen herausgefiltert werden.

Ein wesentliches Instrument zur Überwindung dieser Konflikte bzw. zur Koordinierung der unterschiedlichen Interessen stellt das System finanzieller Anreize dar. Es ist z.T. sehr vereinfachend dargestellt worden, daß die Vergabe finanzieller Anreize, also Zweckzuweisungen, vornehmlich für kommunale Investitionen, nicht monokausal, sondern reflexiv im Hinblick auf entsprechende Wirkungen bzw. finanzwirtschaftliche Implikationen für Geber und Empfänger betrachtet werden müssen. Dabei sind unter dem Aspekt der (De-) Zentralisierungsproblematik anhand unterschiedlicher Ausgangsbedingungen und Verhaltensweisen der beteiligten Entscheidungsträger einige mögliche typische Entwicklungslinien der finanzwirtschaftlichen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aufgezeigt worden.

Es ist deutlich geworden, daß die Ausgestaltung der "primären Einnahmeverteilung"[2], die Wirkungsweise finanzieller Koordinierungsmechanismen, die funktionale Zuordnung bestimmter Aufga-

---

1) Die Entwicklung solcher Auseinandersetzungen in Richtung Zentralisierung oder Dezentralisierung sind schwerlich vorauszusagen, da hierbei, neben anderen Faktoren, politische- bzw. schärfer formuliert - ideologische Strömungen offensichtlich eine beachtliche Rolle spielen. Ohne auch nur annähernd in "systemsprengende" Bereiche gekommen zu sein, hat die Entwicklung des Föderalismus in den USA gezeigt, daß schon die unterschiedliche Programmatik von Demokraten und Republikanern bestimmend für die Intensität der finanziellen Verflechtung zwischen dezentraler und zentraler Ebene sein können. Während die Konzeption der "Great Society" der Demokraten in der Tendenz zentralisierend gewirkt haben mag, wird der "New Federalism" der Republikaner eher als Konzeption zur Dezentralisierung staatlicher Aufgabenbereiche verstanden. Zur Skizzierung dieser Entwicklung in den USA vgl. W.F.Scheffer, Intergovernmental Relations and Decentralization, in: W.F.Scheffer (Ed.), a.a.O., S.3 ff.

2) Zum Begriff der "primären Einnahmeverteilung", worunter insbesondere die Verteilung von Steuereinnahmen verstanden wird, vgl. Chr. Smekal, a.a.O., S.161 ff.

ben und Ausgaben und die spezifische soziale und ökonomische Entwicklung wesentliche Bestimmungsgründe für die ebenenspezifischen Entscheidungsspielräume und das "fiskalische Gleichgewicht" der Ebenen im gegliederten Staatswesen sind. Deutlich geworden ist auch, wie schwierig und problembeladen die Verwendung einfacher Meßkonzepte (z.B. Verteilung der unmittelbaren Ausgaben) für die Beurteilung von Zentralisierungs- bzw. Dezentralisierungsvorgängen sind. Auch eine Intensivierung der finanziellen Verflechtung bzw. des Zuweisungssystems muß noch nicht unbedingt eine Zentralisierung der Entscheidungsbefugnisse bedeuten.

Anhand einer modellhaften Erörterung ist schließlich deutlich geworden, daß unter unterschiedlichen ökonomischen Bedingungen auch unterschiedliche Voraussetzungen für die (De-)Zentralisierung von Entscheidungsspielräumen gegeben sind. Inwieweit die aufgeworfenen Thesen sinnvoll mit entsprechenden empirischen Daten konfrontiert werden können, stellt ein wesentliches Problem des nächsten Abschnitts dar.

III. BEEINFLUSSUNG DER KOMMUNALEN INVESTITIONSPOLITIK UNTER DEM GESICHTSPUNKT DES EBENENSPEZIFISCHEN FINANZIERUNGS-POTENTIALS UND DER FINANZWIRTSCHAFTLICHEN VERFLECHTUNGEN

Die Untersuchung der Zielsetzungen von Bund, Ländern und Gemeinden hat deutlich gemacht, daß mit deren Verwirklichung grundsätzliche Konflikte einhergehen; zugleich ist dargelegt worden, daß die kommunalen Investitionen ein herausragendes Instrument zur Umsetzung der jeweiligen Zielsetzungen verkörpern. Dabei kann für die ersten drei Jahrzehnte nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland festgestellt werden, daß insbesondere der Bund, aber auch die Länder, in zunehmendem Maße daran interessiert gewesen sind, Einfluß auf die zeitliche, regionale und strukturelle Gestaltung der kommunalen Investitionen zu gewinnen.

Dabei scheint die Intensivierung der überörtlichen Zweckorientierung bestehender Aufgabenbereiche, d.h. die Zunahme der funktionalen Komplexität ein und desselben Entscheidungsgegenstandes, von besonderer Bedeutung. In der Regel sind neu auftretende und offensichtlich von dem bisher mit der Lösung der Probleme betrauten Entscheidungsträger nicht, oder nicht mehr, lösbare sozioökonomisch bedingte Probleme der Ausgangspunkt für das Interesse des Zentralstaates an der Mitverantwortung und Mitgestaltung dezentraler Aufgaben gewesen.

Die Umsetzung zentralstaatlicher Ziele im Hinblick auf dezentral wahrgenommene Aufgaben kann aber gerade im Bereich der kommunalen Investitionen i.d.R. nicht "per Dekret" erfolgen, sondern muß sich indirekter Steuerungsinstrumente bedienen. Das gilt insbesondere deshalb, weil in der Bundesrepublik keine homogene, hierarchisch aufgebaute Administration agiert, sondern weil drei räumlich, finanzwirtschaftlich und legitimatorisch - und damit zielbezogen voneinander abgegrenzte - teilautonome Ebenen mit unterschiedlicher räumlicher und inhaltlicher Reichweite ihrer Kompetenzen operieren.

Die nachfolgende Untersuchung der Kontrollstruktur als Medium der Umsetzung von Interessen und damit als Grundlage für die Einflußnahme auf Ereignisse konzentriert sich auf die finanzwirtschaftliche Komponente[1]. Die Verfügung über Einnahmen bzw. die Zuständigkeit für Ausgaben unter dem Aspekt der erfolgreichen Umsetzung der jeweiligen Ziele und Interessen bildet dabei den Schwerpunkt. Denn die Bedeutung von Bund, Ländern und Gemeinden im gesamtstaatlichen Handlungs- und Entscheidungsprozeß leitet sich nicht unwesentlich aus deren jeweiliger Stellung im finanzwirtschaftlichen Gefüge des gegliederten öffentlichen Sektors ab. Verände-

---

1) R.Hambleton, a.a.O., S.25, unterscheidet folgende wesentliche Instrumente zur Beeinflussung der Gemeinden durch die zentralstaatlichen Entscheidungsträger: Die Gesetzgebung, die Verordnung, die Planung und die Finanzen, insbesondere die Gestaltung der Zuweisungen, der Steueranteile und der Kreditpolitik. Ähnlich auch D.Fürst, a.a.O., S.37.

rungen ihrer allgemeinen Bedeutung schlagen sich demnach auch immer in ihren finanzwirtschaftlichen Potentialen nieder[1]. Der Verteilung von Einnahmen und Ausgaben und der damit einhergehenden Entwicklung des innerstaatlichen finanziellen Transfers kommt unter dynamischen Aspekten somit eine besondere Bedeutung für die Analyse des Handlungs- und Entscheidungspotentials einer Ebene zu, mit dem sie andere öffentliche Entscheidungsträger beeinflussen kann.

Die Untersuchung konzentriert sich auf den Zeitraum von 1961 bis 1978. Gleichwohl werden von Fall zu Fall über diesen Zeitraum hinausgehende Daten mit einbezogen. Die verfügbaren finanzstatistischen Veröffentlichungen der amtlichen Statistik in ihrer notwendigen Breite und Geschlossenheit beschränken die Aktualität der Darstellung. Für die Zeit vor 1961 liegen dagegen z.T. schon umfangreiche Untersuchungen vor[2], auf deren Ergebnisse zurückgegriffen werden kann. In die sechziger und siebziger Jahre fallen aber auch wesentliche Veränderungen der bundesstaatlichen Ordnung.

1. ENTWICKLUNG DES FINANZWIRTSCHAFTLICHEN POTENTIALS

a) Ausgabe- und Einnahmearten

Für die Untersuchung der Verteilung der Einnahme- und Ausgabearten werden folgende Kategorien herangezogen[3]: die unmittelbaren Einnahmen und Ausgaben, die Nettoausgaben, die Personalausgaben; die Investitionsausgaben, differenziert nach indirekten und direkten bzw. Finanz- und Sachinvestitionen; die Steuern und Gebühren; die Kreditaufnahme, Schuldentilgung und -verzinsung sowie der Zahlungsverkehr zwischen den Gebietskörperschaften, d.h. insbesondere allgemeine und spezielle Zuweisungen und Umlagen. Die Abgrenzung dieser Finanzarten folgt i.d.R. der Systematik der amtlichen Statistik; besondere Hinweise erscheinen nur dann angebracht, wenn von dieser Abgrenzung abgewichen wird bzw. diese selbst sich ändert oder aus anderen Gründen besondere Hinweise erforderlich sind.

---

1) Allerdings ist auch der Fall denkbar, daß das finanzwirtschaftliche Potential einer Ebene aufgrund eines starren Systems, z.B. der Finanzverfassung, nicht oder nicht adäquat die eigentliche Bedeutung einer Ebene für den sozialen und ökonomischen Prozeß widerspiegelt.

2) Dazu u.a.: W.Albers, Die Aufgaben- und Einnahmenverteilung..., a.a.O.; ders., Strukturwandlungen kommunaler Ausgabebudgets der letzten Jahrzehnte im internationalen Vergleich, in: AfK, 5.Jg. (1966), S.239-260; K.-H.Hansmeyer,Das Popitz'sche Gesetz..., a.a.O.; W.Raske, a.a.O.

3) Zur Abgrenzung der finanzstatistischen Begriffe vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie L, Finanzen und Steuern, Reihe 1, Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden, II. Jahresabschlüsse, Öffentliche Finanzwirtschaft 1964, Stuttgart, Mainz 1966, S.10 f. (im folgenden zitiert als: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft,

Als Verwaltungen des öffentlichen Sektors sind erfaßt: der Bund (einschließlich Lastenausgleichsfonds und ERP-Sondervermögen), die Länder (einschließlich Hansestädte und ihre Stadtgemeinden) und die Gemeinden (einschließlich Gemeindeverbände)[1]. Auch in diesem Fall werden Abweichungen von dem o.a. Erfassungsbereich besonders gekennzeichnet. Für die Berechnungen ist den unmittelbaren Ausgaben und Einnahmen sowie den Nettoausgaben von "1970b" an (also von der Umstellung der Finanzstatistik infolge der Haushaltsreform) die Daten der Verschuldung wieder hinzugerechnet worden, um eine größtmögliche Vergleichbarkeit mit den Vorjahren zu erreichen[2].

Im Ausgabebereich werden unter der hier gegebenen Fragestellung die Entwicklung und Verteilung der unmittelbaren Ausgaben, der Personalausgaben und der verschiedenen Arten von Investitionsausgaben zwischen den Ebenen und auf den Ebenen betrachtet.

Aus Tabelle 1 wird deutlich, wie sich die Anteile der Ebenen an den jeweiligen Ausgabearten im Zeitablauf entwickelt haben. Über den gesamten Zeitraum gesehen haben sich die Anteile der Ebenen bei den unmittelbaren Ausgaben einander angeglichen, wobei der Bund die stärksten Einbußen und die Gemeinden den größten Zugewinn verzeichnet haben. Dagegen zeigt die Entwicklung bei den Personalausgaben eine relativ stabile Verteilung der ebenenspezifischen Anteile. Alles in allem bleiben die Länder im betrachteten Zeitraum nahezu unverändert die dominierende Ebene bei der Erfüllung personalintensiver Dienstleistungen im öffentlichen Sektor der Bundesrepublik Deutschland.

Forts. von Fußnote 3), S.76
jeweiliges Rechnungsjahr), und Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft, 1970, a.a.O., S.11 ff. und S.27 ff.

1) Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft, 1964, a.a.O., S.10 f., und dass. (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft, 1970, a.a.O., S.8 f. Die Stadtstaaten und deren finanzwirtschaftliche Aktivitäten werden zu den Ländern gerechnet, da diese unter Handlungs- und Entscheidungsaspekten der Länderebene zuzurechnen sind. Aus rein ökonomischen Gesichtspunkten z.B. kann eine andere Abgrenzung notwendig sein, da die Stadtstaaten auch kommunale Aufgaben wahrnehmen. Vgl. etwa die Abgrenzung von W.Raske, a.a.O., S.25.- Nicht berücksichtigt sind bei den Gemeinden ab 1974 ff. die Zweckverbände, die aber die Anteile der Gemeinden ab 1974 ff. nur unwesentlich verringern.- Die sukzessive Ausgliederung der kommunalen Krankenhäuser schlägt bei den Gemeinden 1977 noch kaum, 1978 jedoch merklich durch. Sie werden z.T. in der amtlichen Statistik wieder hinzugeschätzt.

2) Diese methodische Anpassung gilt generell nur für den Abschnitt III. 1.a), S.76-91.

TABELLE 1: Verteilung der unmittelbaren Ausgaben und der Investitions- und Personalausgaben auf Bund, Länder und Gemeinden in ausgewählten Jahren, 1951, 1961-1978 (v.H.)

Jahr	Insgesamt	Davon:		
		Bund	Länder	Gemeinden
	Unmittelbare Ausgaben			
1951	100	48,4	31,2	20,5
1961	100	43,6	31,4	25,0
1965	100	42,7	29,0	28,3
1969	100	44,8	28,0	27,2
1970b	100	41,4	30,4	28,1
1973	100	38,2	32,2	29,6
1977	100	36,5	35,1	28,4
1978	100	38,0	35,4	26,5
	Investitionsausgaben			
1951	100	18,6	46,4	35,0
1961	100	34,1	28,6	37,2
1965	100	25,3	29,0	45,7
1969	100	27,1	25,5	47,4
1970	100	27,4	25,5	47,1
1973	100	26,0	24,9	49,0
1977	100	27,5	26,5	46,0
1978	100	30,1	26,2	43,7
	Direkte Investitionen			
1961	100	24,5	18,0	57,4
1969	100	20,2	18,1	61,7
1977	100	16,5	19,4	64,1
1978	100	16,7	18,5	64,8
	Indirekte Investitionen			
1961	100	46,2	42,0	11,8
1969	100	43,6	43,3	13,1
1977	100	48,0	40,5	11,6
1978	100	51,4	38,7	9,9
	Personalausgaben			
1961	100	16,9	55,6	27,5
1965	100	20,1	53,0	26,8
1970	100	23,8	51,5	24,8
1977	100	21,0	53,9	25,1
1978	100	21,8	56,0	22,2

Quellen: Tabellen I und II im Anhang A. - Eigene Berechnungen.

In der Verteilung der Investitionsausgaben vollzieht sich, insbesondere in den fünfziger, aber auch in den nachfolgenden Jahren, ein kontinuierlicher Wandel, indem die Länder als ehemals anteilsmäßig bedeutendste Investoren nach und nach hinter die Gemeinden und den Bund zurückfallen. Dabei haben die Gemeinden ihren Anteil an den gesamten öffentlichen Investitionen ständig ausgeweitet und zeitweise knapp die Hälfte der Investitionen durchgeführt. Noch deutlicher ist die Verschiebung der Anteile der Ebenen bei den direkten[1)] und indirekten[2)] Investitionen. Während die Gemeinden mit einem Anteil von knapp zwei Dritteln[3)] der direkten Investitionen 1978 kontinuierlich auf die Rolle eines "Sachinvestors" zusteuern, haben sich beim Bund umgekehrt, wenn auch nicht so ausgeprägt, die Finanzinvestitionen zur dominierenden Investitionsart herausgebildet. Bei den Ländern zeigt die Entwicklung eher auf ein ausgeglichenes Verhältnis beider Investitionsarten hin.

Die sich verändernden Positionen von Bund, Ländern und Gemeinden bei den einzelnen Ausgabearten spiegelt sich auch in den Anteilen der Personal- und Investitionsausgaben an den unmittelbaren Ausgaben auf jeder Ebene wider (Tabelle 2). Auf allen Ebenen zeigt sich eine zunehmende haushaltswirtschaftliche Bedeutung der Personalausgaben, die bei den Ländern mit mehr als der Hälfte ihrer unmittelbaren Ausgaben besonders herausragt.

Im Bereich der Investitionen dagegen nimmt deren Bedeutung, d.h. der Anteil an den unmittelbaren Ausgaben[4)], bei allen Ebenen ab und fällt auch bei Gemeinden nach und nach auf weniger als ein Drittel.

---

1) Zu den direkten Investitionen gehören Bauten und große Instandsetzungen, die Neuanschaffung von beweglichen Vermögen und der Erwerb von Grundvermögen, d.h. unbeweglichem Vermögen.

2) Zu den Finanzinvestitionen bzw. den indirekten Investitionen gehören die Gewährung von Darlehen, der Erwerb von Beteiligungen und die Zuschüsse an Dritte für Investitionen. Die Förderung der Vermögensbildung (Spar- und Wohnungsbauprämien) ist, im Gegensatz zur Abgrenzung der amtlichen Statistik bis zum Rechnungsjahr 1977, im gesamten Zeitraum nicht erfaßt.

3) Der Anteil der Gemeinden an den direkten Investitionen der öffentlichen Haushalte wird in der Literatur nicht selten irreführenderweise als Anteil an den gesamten öffentlichen Investitionen ausgegeben. So z.B. C.Schäfer, Öffentliche Investitionen und staatliche Investitionsplanung als besondere Problemstruktur, in: WSI-Mitteilungen, 29.Jg. (1976), Heft 11, S.692.

4) Das Verhältnis von Investitionsausgaben zu unmittelbaren Ausgaben wird auch als Investitionsintensität bezeichnet. Zieht man die Ergebnisse über die Entwicklung der Investitionsintensität in der Untersuchung von Raske mit heran, so ergibt sich, daß diese von 1950 bis etwa zur Mitte der 60er Jahre mehr oder weniger bei allen Ebenen ansteigt und dann entsprechend den hier vorliegenden Ergebnissen bis 1978 fällt. Vgl. W.Raske, a.a.O., S. 53 ff.

TABELLE 2: Anteile der Personal- und Investitionsausgaben an den unmittelbaren Ausgaben bei Bund, Ländern und Gemeinden in ausgewählten Jahren, 1961-1978 (v.H.)

Jahr	Unmittelbare Ausgaben	Davon:			
		Personal-Ausgaben	Investitionsausgaben insgesamt	Davon:	
				Direkte	Indirekte
		Bund			
1961	100	8,5	19,9	39,9	60,1
1965	100	11,0	14,9	50,8	49,2
1969	100	11,2	11,6	52,5	47,6
1970b	100	17,1	14,9	38,8	61,2
1973	100	19,2	14,3	37,2	62,8
1977	100	19,7	12,9	39,9	59,1
1978	100	18,5	14,6	34,2	65,8
		Länder			
1961	100	38,9	23,2	35,0	65,0
1965	100	42,5	25,2	43,2	56,8
1969	100	47,5	17,5	50,1	49,9
1970b	100	50,3	18,9	53,8	46,2
1973	100	52,1	16,2	48,4	51,6
1977	100	52,6	12,9	48,1	51,9
1978	100	51,2	13,7	43,3	56,8
		Gemeinden			
1961	100	24,2	37,8	85,7	14,1
1965	100	22,1	40,8	87,9	12,1
1969	100	24,5	33,4	91,9	8,1
1970b	100	27,3	39,4	92,0	8,0
1973	100	28,7	36,3	91,9	8,1
1977	100	32,4	29,6	91,5	8,5
1978	100	27,0	30,4	91,3	8,7

Quellen: Tabellen I und II in Anhang A. - Eigene Berechnungen.

Für die Beurteilung des Finanzierungspotentials der öffentlichen Haushalte spielen die Steuereinnahmen nach wie vor eine maßgebliche Rolle. Zwei Aspekte sind besonders hervorzuheben, die in Tabelle 3 verdeutlicht sind. Zum einen geht der nach wie vor dominierende Anteil des Bundes an den gesamten Steuereinnahmen nach der Finanzreform von 1969, insbesondere zugunsten der Länder, spürbar zurück[1]. Zum anderen wird der rückläufige Anteil der "autonomen" Steuern zunehmend durch Steueranteile aus den sog. Gemeinschaftssteuern kompensiert. Damit geht auch bei den Gemeinden durch deren Beteiligung an den Einkommenssteuern im Zuge der Finanzreform die vordem herausragende Bedeutung der Gewerbesteuern[2] deutlich zurück. Da auch der Anteil der durch (eigene) Steuern finanzierten finanzwirtschaftlichen Aktivitäten als ein wichtiges Kriterium für die Autonomie bzw. Unabhängigkeit einer Gebietskörperschaft im Staatsverbund anzusehen ist, sind in Tabelle 4 die Anteile der Steuern und der Gebühren etc.[3] an den unmittelbaren Einnahmen aufgeführt.

Während die Anteile der Steuereinnahmen bei Bund und Ländern deutlich rückläufig sind, nimmt die Steuerfinanzierungsquote bei den Gemeinden, die 1970 einen Tiefstand erreicht hatte, seitdem beträchtlich zu. Offensichtlich ist auch die zunehmende Bedeutung der zweckgebundenen Abgaben und der Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit bei den Gemeinden.

Insgesamt gesehen ist es also auch bei der Verteilung der Steuereinnahmen zu Dekonzentrationsvorgängen gekommen, auch wenn nach wie vor der Anteil des Bundes dominiert und der Anteil der Gemeinden vergleichsweise bescheiden bleibt. Doch weisen die Ergebnisse auch darauf hin, wie günstig sich für die Gemeinden ihre Beteiligung an der Einkommensteuer ausgewirkt hat.

---

1) Diese Entwicklung setzt sich auch nach 1978 fort. Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanznachrichten vom 24.2.1981, Bonn 1981, S.4. Damit geht der Anteil des Bundes seit 1961 erstmals auf unter 50 v.H. zurück.

2) Ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten, die den Steuereinnahmen der Länder zugerechnet sind.

3) Ohne Zweifel kann das Aufkommen dieser Einnahmearten qualitativ nicht mit Steuereinnahmen gleichgesetzt werden, da deren Nonaffektationscharakter größere Spielräume verleiht als die an spezifische Vorleistungen geknüpfte Einnahmen. Doch die Gestaltung der Leistungen selbst, die Gestaltung des Kostendeckungsgrades etc. verleiht den Gemeinden in gewissen Grenzen doch eine nicht zu unterschätzende Entscheidungsautonomie bezüglich dieser Einnahmen.

TABELLE 3: Verteilung der Steuereinnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden und der ebenenspezifische Anteil an den Gemeinschaftssteuern in ausgewählten Jahren, 1961-1978 (v.H.)

Jahr	Bund		Länder		Gemeinden	
	Insgesamt	Davon: GSt[a]	Insgesamt	Davon: GSt[a]	Insgesamt	Davon: GSt[a]
1961	55,5	23,7	32,6	75,2	12,0	.
1964	56,5	27,2	32,2	74,8	11,3	.
1969	54,5	68,4	33,6	76,2	11,9	.
1970	55,0	67,2	34,1	78,3	10,9	38,4
1973	51,9	69,5	35,8	82,1	12,3	41,4
1977	50,0	74,4	36,9	82,4	13,1	42,8
1978	50,2	74,6	37,0	83,5	12,8	42,1

a) GSt = Gemeinschaftssteuern.

Quelle: Tabelle III in Anhang A. - Eigene Berechnungen.

TABELLE 4: Anteil der Steuereinnahmen an den unmittelbaren Einnahmen bei Bund, Ländern und Gemeinden (Steuerfinanzierungsquote) sowie der Anteil der Gebühren, Entgelte und Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit an den unmittelbaren Einnahmen der Gemeinden in ausgewählten Jahren, 1961-1978 (v.H.)

Jahr	Bund	Länder	Gemeinden			
	Steuereinnahmen	Steuereinnahmen	Steuereinnahmen	Gewerbesteuern[a]	Einkommensteuern	GEW[b]
1961	85,5	81,2	44,9	35,1	.	24,9
1964	84,5	78,6	40,1	31,7	.	23,4
1969	79,2	82,5	40,8	33,3	.	25,0
1970b	85,9	79,3	39,9	16,7	15,3	30,4
1973	88,5	81,4	41,2	18,1	17,0	28,9
1977	76,0	76,0	45,2	18,7	19,4	28,5
1978	72,4	74,5	48,7	20,4	20,5	22,3

a) Nach Abzug der Gewerbesteuerumlage.
b) GEW = Gebühren, Entgelte und Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit

Quelle: Tabellen III und V in Anhang A. - Eigene Berechnungen.

Der mit der Finanzreform weiter intensivierte Steuerverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden hat auch unter entscheidungspolitischen Aspekten positive Auswirkungen für die kommunale Ebene. Zum einen ist die Beteiligung der Gemeinden an dieser Steuer verfassungsrechtlich abgesichert. Zugleich wirken sich Änderungen im Steuerrecht seitens des Bundes und der Länder, die diese wegen der hohen Bedeutung der Einkommenssteuer auch für ihre Haushalte vornehmen, auch auf kommunaler Ebene aus. Damit sind de facto "Alleingänge" des Bundes und der Länder zur Veränderung ihres Finanzierungspotentials gegenüber dem der Gemeinden über diese Steuer kaum mehr möglich. Demgegenüber stellt die - als "Gegengabe" der Gemeinden - in den Steuerverbund eingebrachte Gewerbesteuerumlage keinen entsprechenden Verlust an Entscheidungsspielräumen auf kommunaler Ebene dar, da die nach wie vor in Grenzen möglichen autonomen Hebesatzvariationen bei den Gewerbesteuern hinsichtlich ihrer fiskalischen Auswirkungen praktisch bei der einzelnen Gemeinde verbleiben.

Neben der Betrachtung der Steuereinnahmen müssen, insbesondere unter entscheidungsrelevanten Gesichtspunkten, die jeweilige Verschuldungssituation in die Untersuchung einbezogen werden. Eine expansive Kreditnahme kann zwar kurz- und mittelfristig Finanzierungsspielräume erschließen, aber unter bestimmten Bedingungen langfristig erheblich restriktiv auf die finanzpolitischen Spielräume der Gebietskörperschaften wirken. Unter diesem Aspekt ist der Entwicklung der Kreditnahme bei Bund, Ländern und Gemeinden eine wesentliche Bedeutung beizumessen.

Obwohl die Kreditnahme der Gebietskörperschaften starken Schwankungen im Zeitablauf unterworfen gewesen ist[1], fällt die seit Mitte der siebziger Jahre stark expansive Verschuldung von Bund und Ländern aus dem bisherigen Rahmen heraus. Die Gemeinden haben offensichtlich demgegenüber eine Konsolidierung ihrer finanziellen Situation verwirklichen können (vgl. Tabelle 5). Diese Entwicklung zeigt sich nicht nur in den Veränderungen der Anteile der Ebenen an der gesamten staatlichen Nettokreditaufnahme - so beanspruchte allein der Bund 1977 und 1978 knapp zwei Drittel -, sondern auch an den Beiträgen der Nettokreditaufnahme zu den jeweiligen unmittelbaren Einnahmen[2] bzw. der Belastung mit Zinsausgaben.

---

1) Zum Zusammenhang von Kreditpolitik und Konjunkturverlauf siehe S. 134 ff.

2) Das relativ hohe Niveau der Kreditfinanzierungsquoten bei Bund und Ländern setzt sich auch in den Jahren 1979 und 1980 fort. Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanznachrichten vom 24.2.1981, Bonn 1981, S.4 f.

TABELLE 5: Entwicklung und Verteilung der Nettokreditaufnahme von Bund, Ländern und Gemeinden, ebenenspezifischer Anteil der Nettokreditaufnahme an den unmittelbaren Einnahmen und Anteil der Zinsausgaben an den Nettoausgaben in ausgewählten Jahren, 1961-1978

Jahr	Nettokreditaufnahme		Anteil der Nettokreditaufnahme an mittelbaren Einnahmen v.H.	Anteil der Zinsausgaben an den Nettoausgaben v.H.
	in Mill. DM	Bund, Länder und Gemeinden = 100		
	Bund			
1961	2.102	46,7	4,1	1,5
1967	8.020	49,5	9,8	2,7
1971	931	6,8	0,9	2,8
1974	9.030	38,7	6,3	3,3
1977	20.446	64,0	10,7	4,7
1978	25.132	61,3	11,7	4,6
	Länder			
1961	278	6,2	0,9	2,3
1967	4.356	26,9	8,8	2,5
1971	4.636	33,6	6,1	2,6
1974	8.091	34,7	7,2	2,8
1977	8.762	27,4	6,2	4,6
1978	12.789	31,2	8,3	4,5
	Gemeinden			
1961	2.123	47,1	10,1	3,4
1967	3.834	23,7	11,3	5,4
1971	8.223	59,6	15,9	5,4
1974	6.197	26,6	8,9	6,8
1977	2.743	8,6	3,3	6,8
1978	3.090	7,5	3,8	6,6

Quellen: Tabellen IV, VII in Anhang A. - Eigene Berechnungen.

Ohne an dieser Stelle Kriterien für Grenzen der Verschuldung zu erörtern[1], kann diese Entwicklung mittelfristig und noch mehr langfristig nicht ohne Folgen bleiben. Zum einen wird eine weitere derartige Expansion der Schuldenaufnahme aus ökonomischen, finanzwirtschaftlichen und politischen Gründen kaum möglich sein. Und zum anderen wird die längerfristige Bedienung des wachsenden Schuldenstandes[2] um so belastender, je geringer die Zuwächse der übrigen Einnahmen, insbesondere der Steuern, ausfallen.

Zusammenfassend kann hinsichtlich der Kreditentwicklung bei Bund, Ländern und Gemeinden herausgestellt werden, daß bis zu Beginn der siebziger Jahre die Gemeinden ihren Finanzbedarf zunehmend über Kredite gedeckt haben. In diesem Zeitraum haben sich die Länder und insbesondere der Bund in einer vergleichsweise guten Verschuldungsposition befunden. Diese Situation hat sich vor allem beim Bund seit Mitte der siebziger Jahre grundlegend geändert. Damit hat sich c.p. der Entscheidungsspielraum für entsprechende öffentliche Aktivitäten für den Zentralstaat relativ verringert, da ein hohes Verschuldungsvolumen eher als Einschränkung der Handlungsspielräume bzw. als Ausdruck eines geringeren (finanz-)politischen Handlungs- und Entscheidungspotentials angesehen wird[3].

Diese Problematik greift auf die Aspekte des Zahlungsverkehrs[4] zwischen den Gebietskörperschaften, d.h. auf die vertikalen Finanzströme im gegliederten öffentlichen Sektor, über, da - wie schon mehrfach herausgestellt - das Koordinierungspotential der Zentralinstanzen maßgeblich von ihren finanziellen Möglichkeiten zur Vergabe von Zuweisungen an die dezentralen Haushalte abhängt. Dies gilt in besonderem Maße für die Beeinflussung der kommunalen Investitionstätigkeit.

---

1) Vgl. dazu u.a. W.Ehrlicher, Grenzen der Staatsverschuldung, a.a.O.; E. Matzner/W.Blaas, a.a.O.; B.Rürup, Staatsverschuldung: Kein Anlaß zur Besorgnis, in: Wirtschaftsdienst, 60.Jg. (1980), Heft 9, S.419-424; N.Walter, Zunehmende Staatsverschuldung. Ansporn zur Neuorientierung der Finanzpolitik, in: ebenda, S.429-432; S.Ziffzer, a.a.O.

2) So schätzt das Institut der Deutschen Wirtschaft, daß sich der Schuldenstand der öffentlichen Haushalte in den nächsten Jahren noch weiter erhöhen wird, wobei der Bundesanteil weiter wächst. Während für die Länder und insbesondere für die Gemeinden mittelfristig Chancen für eine Netto-Tilgung gesehen werden, bestehen für den Bund vorerst keine derartigen Aussichten. Vgl. Pressebericht über eine entsprechende Untersuchung des Instituts der Deutschen Wirtschaft (Köln), "Höhepunkt der Staatsverschuldung kommt erst noch", SZ v.30.10.1980.

3) So u.a. H.Zielinsky, Diskrepanz zwischen Aufgabenentwicklung und Finanzierung in den Gemeinden, a.a.O., S.76 ff., mit Blick auf die Kreditpolitik der Gemeinden zu Beginn der 70er Jahre.

4) Dieser setzt sich neben Schuldendienstleistungen, Darlehensgewährung und Zinszahlungen vor allen Dingen aus Zuweisungen, Zuschüssen, Erstattungen und Umlagen zusammen.

In der Bundesrepublik verläuft der Hauptstrom des Zahlungsverkehrs vom Bund zu den Ländern und von den Ländern zu den Gemeinden (vgl. Tabelle 6).

TABELLE 6: Anteil von Bund, Ländern und Gemeinden an den Zahlungen an andere Ebenen in ausgewählten Jahren, 1961-1978 (v.H.)

Jahr	Zahlungen an andere Ebenen			
	Ins-gesamt	Davon:		
		Bund	Länder	Gemeinden
1961	100	50,5	43,2	6,3
1969	100	42,0	52,6	5,4
1974	100	43,9	51,4	4,7
1977	100	43,8	51,2	5,0
1978	100	42,9	52,0	5,1

Quelle: Tabelle VII in Anhang A. - Eigene Berechnungen.

Daß der Bund "Nettozahler" und die Gemeinden "Nettoempfänger" sind, wird auch am Anteil der empfangenen Zahlungen an den jeweiligen unmittelbaren Ausgaben deutlich (Tabelle 7). Wiederum wird hier das Besondere, d.h. speziell die Rolle der Länder, im bundesrepublikanischen Föderalismus und insbesondere im daran geknüpften Finanzsystem deutlich, nämlich ihre Rolle als eine Art "Scharnier" zwischen dem Bund und den Gemeinden.

Die Zahlungen an die Gemeinden stellen überwiegend Zuweisungen dar, deren Struktur in Tabelle 8 aufgeführt ist; zugleich wird dabei die Bedeutung der Länder für die kommunalen Finanzen ersichtlich[1]. Deutlich wird auch, daß sich der Anteil der von den Gemeinden frei verfügbaren allgemeinen Zuweisungen (insbesondere Schlüsselzuweisungen aus der Steuerverbundmasse der jeweiligen Länder) alles in allem nicht verringert hat. Wesentlich für die vorliegende Thematik ist der steigende Anteil der Investitionszuweisungen an den gesamten zweckgebundenen Zuweisungen und Zuschüssen.

---

1) Die Mitfinanzierung kommunaler Ausgaben durch den Bund ist in Wirklichkeit höher, wird aber aus verfassungsrechtlichen Gründen über die Länder abgewickelt.

TABELLE 7: Anteil ausgewählter Einnahmegrößen des Zahlungsverkehrs zwischen Bund, Ländern und Gemeinden an den jeweiligen unmittelbaren Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden in ausgewählten Jahren, 1961-1978 (v.H.)

Jahr	Bund	Länder		Gemeinden		
	Zahlungen von anderer Ebene	Zahlungen von anderer Ebene	Zahlungen von gleicher Ebene	Zahlungen von anderer Ebene	Zahlungen von gleicher Ebene	Zuweisungen von Ländern (Bund)
1961	3,3	25,1	4,4	23,1	8,9	22,2
1967	2,5	23,9	3,7	28,3	9,0	28,1
1969	2,1	21,1	4,3	26,9	8,4	26,0
1974	2,4	22,4	1,9	29,1	10,7	28,4
1977	2,3	20,9	1,9	28,2	12,4	26,7
1978	2,0	20,1	1,9	31,4	13,5	30,6

Quellen: Tabellen I, II und IV in Anhang A. - Eigene Berechnungen.

TABELLE 8: Struktur der Zuweisungen von Bund und Ländern an die Gemeinden, 1961-1978 (v.H.)

Jahr	Zuweisungen von Bund und Ländern					Zweckzuweisungen von Bund und Ländern			Zweckzuweisungen für Sonstiges			Zweckzuweisungen für Investitionen		
		Davon:					Davon			Davon:			Davon:	
	Insgesamt	von den Ländern	vom Bund	Allgemeine Zuweisungen	Zweck-Zuweisungen	Insgesamt	für Sonstiges	für Investitionen	Insgesamt	von den Ländern	vom Bund	Insgesamt	von den Ländern	vom Bund
1961	100	88,5	11,8	47,0	53,3	100	50,0	50,0	100	66,7	33,3	100	90,2	9,8
1962	100	92,0	8,0	49,8	50,2	100	43,5	56,5	100	79,1	20,9	100	89,0	11,0
1963	100	93,1	6,9	47,3	52,7	100	36,0	64,0	100	79,3	20,7	100	91,3	8,7
1964	100	92,7	7,3	45,8	54,2	100	35,0	65,0	100	76,0	24,0	100	91,8	8,2
1965	100	91,2	8,8	43,8	54,6	100	43,6	56,4	100	.	.	100	91,6	8,4
1966	100	90,9	9,1	43,9	54,1	100	38,7	61,3	100	.	.	100	92,1	7,8
1967	100	89,3	10,7	43,5	54,6	100	35,1	64,9	100	.	.	100	85,6	14,4
1968	100	89,0	11,0	42,9	54,7	100	37,2	62,8	100	.	.	100	81,6	18,4
1969	100	88,7	11,3	44,6	54,2	100	43,9	56,1	100	.	.	100	.	.
1970	100	.	.	46,3	53,7	100	43,1	56,9	100	.	.	100	.	.
1971	100	.	.	45,6	54,4	100	42,8	57,2	100	.	.	100	.	.
1972	100	.	.	45,3	54,7	100	44,1	55,9	100	.	.	100	.	.
1973	100	.	.	43,7	56,3	100	42,2	57,8	100	.	.	100	.	.
1974	100	86,2	10,1	43,7	52,7	100	33,7	66,3	100	77,0	23,0	100	83,1	16,9
1975	100	89,6	10,4	44,1	55,9	100	33,1	66,9	100	77,4	22,6	100	83,6	16,4
1976	100	90,2	9,8	43,8	57,1	100	34,5	65,5	100	79,9	20,1	100	84,7	15,3
1977	100	90,9	9,1	48,1	51,9	100	39,8	60,2	100	76,2	23,8	100	87,0	13,0
1978	100	92,0	8,0	49,4	50,4	100	37,8	62,2	100	78,7	21,3	100	88,0	12,0

Quelle: Tabelle VI in Anhang A. - Eigene Berechnungen.

Vor dem Hintergrund des Koordinierungspotentials der Zweckzuweisungen ist nun die Entwicklung der Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen mit der Entwicklung der kommunalen Investitionen selbst zu vergleichen. Dafür sind in Tabelle 9 die Anteile der Investitionszuweisungen an den kommunalen Investitionen errechnet worden (Zuweisungsintensität). Es ergibt sich eine steigende Tendenz dieser Anteile in den siebziger Jahren, indem bis zu einem Drittel der kommunalen Investitionen von Bund und Ländern finanziert werden.

TABELLE 9: Anteil der Investitionszuweisungen von Ländern (Bund) an den kommunalen Investitionen, 1961-1978 (v.H.)

Jahr	Investitionen der Gemeinden	Davon Zuweisungen von Ländern (Bund)[a]	
1961	100	15,6	
1962	100	17,8	
1963	100	22,0	Ø 19,4
1964	100	21,6	
1965	100	19,9	
1966	100	24,2	
1967	100	29,4	Ø 27,2
1968	100	28,0	
1969	100	23,8	
1970	100	21,1	
1971	100	20,0	Ø 22,4
1972	100	21,5	
1973	100	25,7	
1974	100	28,8	
1975	100	32,6	
1976	100	33,5	Ø 31,3
1977	100	30,0	
1978	100	31,7	
Durchschnitt	100	24,8	

a) jährlich und Mehrjahresdurchschnitte

Quellen: Tabellen I und VI in Anhang A. - Eigene Berechnungen.

Bei einer Aufgliederung in Mehrjahresabschnitte zeigt sich, daß ab 1966 und erneut ab 1974 die Anteile der Zuweisungen an den

kommunalen Investitionen deutlich steigen[1]. Je nach Art des Urteils über die Wirkung von Zweckzuweisungen auf die kommunalen Investitionsentscheidungen und je nach der Beurteilung der Rückwirkungen dieser Entwicklung auf die Budgetposition der Geberhaushalte können jeweils unterschiedliche Schlüsse aus der Entwicklung der Zuweisungsintensität gezogen werden[2]. Um das finanzwirtschaftliche Gewicht der Zuweisungsentwicklung herauszustellen, ist in Tabelle 10 errechnet worden, welches zusätzliche Zuweisungsvolumen sich ergäbe, wenn man die Zuweisungsintensität des Jahres 1971 für den Zeitraum von 1971 bis 1978 "eingefroren" hätte.

TABELLE 10: Differenz zwischen den auf der Grundlage von 1971 festgeschriebenen und den tatsächlichen Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen, 1971-1978 (Mill. DM)

Jahr	Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen		Differenz zwischen Spalte 2 und 3
	Zuweisungsanteil von 1971 für 1972 bis 1977 festgeschrieben	tatsächlich	
1971	5.338	5.338	0
1972	5.637	6.045	408
1973	5.986	7.706	1.720
1974	6.623	9.523	2.900
1975	6.425	10.464	4.039
1976	6.225	10.431	4.206
1977	6.040	9.061	3.021
1978	6.614	10.474	3.860
			Summe 1971-1978: 20.154

Quellen: Tabellen I und VI in Anhang A. - Eigene Berechnungen.

---

1) Siehe zur Untersuchung der Entwicklung der Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen im Konjunkturverlauf S. 134 ff.

2) Siehe dazu die Überlegungen S.53-74.

Die Zahlen zeigen, daß das tatsächliche Zuweisungsvolumen in diesem Zeitraum um gut 20 Mrd. über dem liegt, was sich bei einer konstanten Zuweisungsintensität auf der Basis von 1971 ergeben haben würde. Anders formuliert bedeutet dies, daß bei einer konstanten Zuweisungsintensität, bezogen auf die tatsächliche Entwicklung der Zuweisungen, zusätzliche kommunale Investitionen in Höhe von mehr als 100 Mrd. DM hätten realisiert werden müssen. Da die Zuweisungsintensität von 1971 etwa dem längerfristigen Durchschnitt entspricht, kann ausgesagt werden, daß die Gemeinden c.p. bei der Finanzierung ihrer Investitionen von 1971-1978 um 20 Mrd. DM "entlastet" worden sind. Inwieweit damit massive Eingriffe in die kommunale Investitionspolitik einhergegangen sind, bleibt in den folgenden Abschnitten der Arbeit noch zu prüfen. Schon hier ist allerdings die These einer positiven Korrelation von Zweckzuweisungen und kommunalen Investitionen für den betrachteten Zeitraum im Rahmen der globalen Untersuchung in Zweifel zu ziehen.

b) Ausgewählte Aufgabenbereiche

Die Betrachtung der Entwicklung der Einnahme- und Ausgabearten kann, für sich allein genommen, nur grobe Anhaltspunkte für (De-) Zentralisationstendenzen liefern. Aus diesem Grunde soll als nächster Schritt die Untersuchung von ausgewählten Aufgabenbereichen erfolgen, um zu prüfen, ob es möglicherweise innerhalb des gesamten Spektrums der öffentlichen Aufgaben Verschiebungen in den Anteilen der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden gegeben hat.

Nach einem gerafften Überblick über die Verteilung der unmittelbaren Ausgaben auf die einzelnen Aufgabenbereiche und die jeweiligen Anteile der unmittelbaren Ausgaben und Nettoausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden in den einzelnen Aufgabenbereichen soll eine ähnliche, aber detailliertere Untersuchung im Bereich der öffentlichen Investitionen vorgenommen werden. Dabei kommt es besonders darauf an, zu prüfen, ob und wie sich die Zuweisungsintensität, d.h. der Anteil der Zuweisungen für Investitionen der Gemeinden an den jeweiligen gesamten kommunalen Investitionen, entwickelt hat. Damit können genauere Aufschlüsse darüber gegeben werden, ob und wie sich das finanzielle Engagement von Bund und Ländern in einzelnen Aufgabenbereichen verändert hat.

ba) Unmittelbare Ausgaben und Nettoausgaben

Die Verteilung der unmittelbaren Ausgaben des öffentlichen Sektors auf die Aufgabenbereiche ergibt sich aus Tabelle 11[1]. Die hier ausgewählten Aufgabenbereiche decken etwa zwei Drittel der gesamten unmittelbaren Ausgaben ab[2]. Deutlich weniger als fünf v.H. aller unmittelbaren Ausgaben werden für die Bereiche Forschung, öffentliche Sicherheit und kommunale Dienste bereitgestellt. Um fünf v.H. schwanken die Ausgaben für die Bereiche Wohnungswesen, Raumordnung und Städtebauförderung, Gesundheit, Sport, Erholung und Wirtschaftsförderung. Etwas mehr als fünf v.H.machen die Ausgaben für Politische Führung und zentrale Verwaltung sowie für Verkehr und Nachrichtenwesen aus. Knapp zehn v.H. werden für das Schulwesen und 15 bis 20 v.H. für die Soziale Sicherung aufgewendet.

Die Anteile der unmittelbaren Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden an den aufgabenspezifischen Gesamtausgaben sind in Tabelle 12 ausgewiesen.

So dominiert der Bund im Bereich der Forschung und der Sozialen Sicherung. Erhebliches Gewicht fällt diesem auch in den Bereichen Wirtschaftsförderung, Verkehr und Nachrichtenwesen zu. Die Länder dominieren hinsichtlich ihrer unmittelbaren Ausgaben in den Aufgabenbereichen Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Wohnungswesen, Raumordnung und Städtebauförderung sowie im Schulwesen. Erhebliches Gewicht fällt ihnen ebenfalls in den Bereichen Politische Führung und zentrale Verwaltung, Wirtschaftsförderung, Gesundheit, Sport und Erholung sowie Forschung zu. Damit wird wiederum deutlich, daß die Finanzwirtschaft der Länder auf breiter Basis in wichtigen Bereichen der öffentlichen Aufgaben verankert ist.

Die Gemeinden tätigen weit mehr als zwei Drittel der jeweiligen gesamten unmittelbaren Ausgaben der Gebietskörperschaften in den Bereichen Gesundheit, Sport, Erholung[3] sowie Kommunale Gemeinschaftsdienste. Wesentliche Anteile halten sie darüber hinaus in den Bereichen Politische Führung und zentrale Verwaltung, Wohnungswesen, Raumordnung und Städtebauförderung, Verkehr und Nachrichtenwesen sowie im Schulwesen. Doch auch in den Aufgabebereichen Öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie Soziale Sicherung geben sie ca. ein Viertel der jeweiligen gesamten unmittelbaren Ausgaben aus.

---

1) Da die gesamten unmittelbaren Ausgaben 1973, 1977 und 1978 ohne die besonderen Finanzierungsvorgänge zugrundegelegt worden sind, sind die entsprechenden Anteilswerte der einzelnen Aufgabenbereiche gegenüber 1961, 1965 und 1969 etwas zu hoch und damit nicht voll vergleichbar.

2) Bei der Auswahl der Aufgabengebiete geht es darum, Bereiche zu untersuchen, in denen mehr oder weniger intensive Mischfinanzierungstatsbestände vermutet werden. Die Bereiche Auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung, praktisch vollständig dem Bund zugeordnet, bleiben daher ohne Berücksichtigung.

3) Der deutliche Rückgang dieses Aufgabenbereichs 1978 ist auf die Ausgliederung der Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen zurückzuführen.

TABELLE 11: <u>Verteilung der gesamten unmittelbaren Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden nach Aufgabenbereichen</u>, ausgewählte Jahre von 1961-1978 (v.H.)

Jahr	Unmittelbare Ausgaben											
	Insgesamt a)	davon:										
		in Tabelle erfaßt	Politische Führung u. zentrale Verwaltung	Öffentliche Sicherheit u. Ordnung	Forschung	Soziale Sicherung	Gesundheit, Sport, Erholung	Wohnungswesen, Raumordn., Städtebauförderung	Wirtschaftsförderung	Verkehr und Nachrichtenwesen	Schulwesen	Kommunale Gemeinschaftsdienste
1961	100	70,1	5,5	2,1	1,3	23,6	3,9	6,5	8,5	6,6	8,1	4,1
1965	100	64,4	4,7	2,0	1,0	20,8	3,8	5,3	7,4	7,8	7,3	4,2
1969	100	60,6	4,6	2,0	1,2	18,5	3,8	3,4	8,1	7,4	7,7	3,8
1973	100	64,0	6,1	2,8	1,6	18,9	6,1	2,5	4,7	7,6	10,2	3,6
1977	100	60,0	6,6	3,3	1,9	15,6	6,0	2,4	3,5	6,7	10,7	3,3
1978	100	61,1	6,6	3,4	2,0	17,3	3,7	2,7	4,2	7,0	10,7	3,5

a) 1973, 1977 und 1978 ohne besondere Finanzierungsvorgänge

Quellen: Eigene Berechnungen nach Tabelle I und Tabelle VIII in Anhang A.

TABELLE 12: Anteil von Bund, Ländern und Gemeinden an den jeweiligen Gesamtgrößen der unmittelbaren Ausgaben in den einzelnen Aufgabenbereichen, ausgewählte Jahre von 1961-1978 (v.H.)

Jahr	Politische Führung und zentrale Verwaltung	Öffentl. Sicherheit und Ordnung	Forschung	Soziale Sicherung	Gesundheit, Sport, Erholung	Wohnungswesen, Raumordnung, Städtebauförderung	Wirtschaftsförderung	Verkehr und Nachrichtenwesen	Schulwesen	Kommunale Gemeinschaftsdienste
					B u n d					
1961	26,4	11,0	71,8	69,4	1,7	8,8	51,2	34,3	.	.
1965	24,4	10,5	54,4	70,7	0,9	6,4	48,1	33,5	.	.
1969	24,4	9,2	63,3	69,4	1,5	4,7	65,8	37,1	.	.
1973	19,6	9,4	72,8	56,9	2,6	11,5	43,5	36,6	.	.
1977	17,5	10,0	74,5	57,4	1,7	3,7	37,7	41,1	.	.
1978	18,6	10,6	74,9	48,0	3,4	3,3	41,4	40,3	.	.
					L ä n d e r					
1961	37,3	68,0	24,9	18,2	27,0	66,8	40,6	23,1	61,8	11,1
1965	38,3	66,6	41,9	13,8	27,8	67,1	43,6	19,0	57,4	10,7
1969	38,5	68,2	33,7	13,7	26,4	63,5	27,3	16,0	63,7	10,2
1973	40,6	62,6	24,6	20,5	26,0	47,5	43,9	16,7	60,6	8,4
1977	40,2	65,3	23,2	17,1	27,5	59,1	52,6	19,4	65,7	10,7
1978	39,6	64,7	22,8	22,7	38,5	61,5	49,8	18,8	66,8	9,4
					G e m e i n d e n					
1961	36,3	21,0	3,4	12,4	71,3	24,3	8,3	42,6	38,2	88,9
1965	37,3	22,8	3,7	15,5	71,3	26,5	8,3	47,5	42,6	89,3
1969	37,1	22,5	3,0	16,9	72,1	31,9	6,9	47,0	36,3	89,8
1973	39,8	28,0	2,6	22,6	71,4	41,0	12,6	46,7	39,4	91,6
1977	42,3	24,7	2,3	25,5	70,7	37,2	9,7	39,6	34,3	89,3
1978	41,7	24,7	2,3	29,3	58,1	35,2	9,2	40,9	33,2	90,6

Quelle: Eigene Berechnungen nach Tabelle VIII im Anhang A.

Damit wird schon im Bereich der unmittelbaren Ausgaben deutlich, daß den Gemeinden im Bereich der Leistungsverwaltung erhebliches Gewicht zufällt.

Die Aussagen über die Bedeutung von Bund, Ländern und Gemeinden sind zu relativieren, wenn man neben der aufgabenspezifischen Verteilung der unmittelbaren Ausgaben (Erfüllungsprinzip) auf die Gebietskörperschaftsebenen auch die entsprechende Verteilung der Nettoausgaben (Belastungsprinzip) untersucht (Tabelle 13).

Hier zeigt sich beim Bund, daß dessen Anteile an den Nettoausgaben nirgendwo geringer als die entsprechenden Anteile bei den unmittelbaren Ausgaben sind. Insbesondere in den Bereichen Soziale Sicherung, Wohnungswesen, Raumordnung und Städtebauförderung, Wirtschaftsförderung, Verkehr und Nachrichtenwesen liegen die Anteile der Nettoausgaben deutlich über denen der unmittelbaren Ausgaben. Im Bereich Gesundheit, Sport und Erholung ist diese Differenz seit 1973 zu beobachten und kann ursächlich auf die Regelung des Krankenhausfinanzierungsgesetzes zurückgeführt werden, durch das der Bund an der Finanzierung der Investitionen in diesem Bereich beteiligt wird[1].

Aus dem Vergleich von Nettoausgaben und unmittelbaren Ausgaben wird deutlich, daß in den aufgeführten Bereichen der öffentlichen Aufgaben die finanzielle Verflechtung besonders intensiv ist und daß der Bund bei deren Finanzierung ein wesentlich größeres Gewicht hat als bei der Durchführung.

Bei den Ländern treten beim Vergleich der entsprechenden Anteile der Nettoausgaben und unmittelbaren Ausgaben alle drei Möglichkeiten auf. Neben den Bereichen ohne wesentliche Unterschiede der Anteile treten höhere Anteile der Nettoausgaben in den Bereichen Gesundheit, Sport und Erholung, Verkehr und Nachrichtenwesen, Schulwesen und kommunale Gemeinschaftsdienste auf. Insgesamt sind diese Unterschiede jedoch geringer als beim Bund. Geringere Anteile der Nettoausgaben, im Vergleich zu den unmittelbaren Ausgaben, treten in den Bereichen Soziale Sicherung, Wohnungswesen, Raumordnung und Städtebauförderung sowie Wirtschaftsförderung auf.

Damit zeigt sich, daß die Länder sowohl empfangende als auch gebende Ebene sind.

Bei den Gemeinden sind die Anteile der Nettoausgaben etwa gleich denen der unmittelbaren Ausgaben bzw. liegen unter den Anteilen der unmittelbaren Ausgaben. Empfangende Ebene sind die Gemeinden

---

1) Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG)) vom 29.6.1972, BGBl. I, S.1009. Zur Entstehung und Praxis des KHG vgl. F.W. Scharpf u.a., Politikverflechtung I, a.a.O., S.205 ff.

TABELLE: 13: Anteil von Bund, Ländern und Gemeinden an den jeweiligen gesamten Nettoausgaben in den einzelnen Aufgabenbereichen, ausgewählte Jahre von 1961-1978 (v.H.)

Jahr	Politische Führung und zentrale Verwaltung	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	Forschung	Soziale Sicherung	Gesundheit, Sport, Erholung	Wohnungswesen, Raumordnung, Städtebau-Förderung	Wirtschaftsförderung	Verkehr und Nachrichtenwesen	Schulwesen	Kommunale Gemeinschaftsdienste
					B u n d					
1961	28,1	10,4	71,9	76,0	2,6	30,6	67,6	33,2	.	.
1965	25,2	10,7	55,1	74,8	1,4	20,1	63,6	37,0	.	.
1969	24,9	9,4	64,7	72,6	2,1	16,2	75,9	43,8	.	.
1973	20,9	9,4	73,9	62,9	8,8	17,2	55,7	46,1	.	.
1977	20,0	10,1	77,3	70,1	6,4	16,9	49,1	49,0	.	1,0
1978	20,1	10,7	77,9	70,0	9,7	11,5	50,3	48,0	.	1,0
					L ä n d e r					
1961	35,3	68,1	22,7	15,1	30,6	46,1	26,5	26,9	63,1	13,5
1965	38,4	70,7	39,3	13,9	33,1	53,8	31,3	31,4	60,3	13,5
1969	38,6	72,6	32,0	13,8	30,1	50,8	19,4	29,9	65,1	12,5
1973	39,3	65,8	23,7	17,9	27,1	43,3	35,4	25,9	69,5	9,3
1977	38,9	66,5	20,5	13,5	27,7	54,0	43,8	29,1	73,1	10,9
1978	38,9	66,0	19,8	13,4	38,3	61,4	42,9	28,5	73,5	9,9
					G e m e i n d e n					
1961	36,6	21,5	5,3	8,9	66,8	23,3	5,9	39,9	36,9	86,5
1965	36,4	18,6	5,5	11,3	65,5	26,1	5,1	31,7	39,7	86,5
1969	36,5	18,0	3,4	13,6	67,8	33,0	4,7	26,3	34,9	87,5
1973	39,5	24,7	2,4	19,1	64,1	39,5	8,9	27,9	30,5	90,7
1977	41,2	23,4	2,2	16,4	69,9	29,1	7,1	21,9	26,9	88,2
1978	41,1	23,2	2,2	16,7	52,0	27,2	6,8	23,5	26,5	89,2

Quelle: Eigene Berechnungen nach Tabelle IX in Anhang A.

insbesondere in den Bereichen Soziale Sicherung, Gesundheit, Sport und Erholung, Wirtschaftsförderung, Verkehr und Nachrichtenwesen sowie Schulwesen.

Insgesamt wird damit deutlich, daß die Leistungsverwaltung weit mehr der Ort der finanziellen Verflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ist als die Eingriffsverwaltung. Darüber hinaus sind die derart verflochtenen Bereiche finanzwirtschaftlich gesehen die weitaus bedeutendsten im Spektrum der öffentlichen Güter und Dienstleistungen.

Die Verteilung der unmittelbaren Ausgaben und der Nettoausgaben auf die einzelnen Aufgabenbereiche, wie auch die Verteilung zwischen den Ebenen zeichnet sich auf den ersten Blick durch eine hohe Stabilität im Zeitablauf aus. Eine genauere Betrachtung ergibt jedoch unterschiedlich gerichtete Verschiebungen der Anteile. So gibt es im Zeitablauf eine leichte Konzentration der unmittelbaren Ausgaben und noch ausgeprägter der Nettoausgaben im Bereich Verkehr und Nachrichtenwesen beim Bund, insbesondere zuungunsten der Gemeinden. Das gleiche gilt für den Bereich Gesundheit, Sport, Erholung, wo diese Verschiebung zuungunsten von Ländern und Gemeinden wiederum wesentlich prägnanter bei den Anteilswerten der Nettoausgaben auftreten. Das ist ein Indiz dafür, daß finanzwirtschaftliche Konzentrationsvorgänge weniger über die Verlagerung der Ausführung als vielmehr über die Verlagerung der Finanzierung stattfinden. Die Dekonzentration der Anteile im Bereich der Wirtschaftsförderung ist maßgeblich durch die Ausgliederung der Zahlungen im Rahmen der EG-Agrarmarktverordnungen aus dem Bundeshaushalt zur Europäischen Gemeinschaft bedingt. Im Schulwesen verzeichnen die Länder im Verhältnis zu den Gemeinden steigende Anteile.

Die Gemeinden verzeichnen eine steigende Tendenz ihrer unmittelbaren Ausgaben und Nettoausgaben in den Bereichen Politische Führung und zentrale Verwaltung, Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Soziale Sicherung, Wohnungswesen, Raumordnung, Städtebauförderung sowie Wirtschaftsförderung. Diese Zahlen machen deutlich, in welchen Bereichen sich der generelle Trend zur Stärkung der Länderebene und besonders der Gemeindeebene bei den unmittelbaren Ausgaben vollzieht.

Doch kann diese Betrachtungsweise nicht deutlich machen, wie sich die finanzwirtschaftliche Stellung der einzelnen Aufgabenbereiche in den Haushalten der jeweiligen Ebenen verändert hat. Die aufgabenspezifische Struktur der unmittelbaren Ausgaben und der Nettoausgaben auf den einzelnen Entscheidungsebenen ist in Tabelle 14 aufgeführt. Dabei zeigt sich auf den ersten Blick eine relativ stabile Struktur in der aufgabenspezifischen Zusammensetzung der öffentlichen Haushalte. Abgesehen davon, daß nicht alle Aufgabenbereiche aufgeführt sind und sich die weiter oben festgestellte globale Dekonzentration der Ausgabearten auch dort vollzogen haben kann, ergibt eine genauere Analyse der aufgeführten Struktur doch Hinweise auf die Ursachen der Dekonzentration und die aufgabenspezifische Ausgabenbelastung der jeweiligen Ebenen.

TABELLE 14: Anteil der Aufgabenbereiche an den jeweiligen gesamten unmittelbaren Ausgaben und Nettoausgaben pro Ebene, ausgewählte Jahre von 1961-1978 (v.H.)[a)b)]

Jahr	Politische Führung und zentrale Verwaltung		Öffentliche Sicherheit und Ordnung		Forschung		Soziale Sicherung		Gesundheit, Sport, Erholung		Wohungswesen, Raumordnung, Städtebauförderung		Wirtschaftsförderung		Verkehr und Nachrichtenwesen		Schulwesen		Kommunale Gemeinschaftsdienste	
	UA	NE	UA	NE	UA	NE	UA	NE	UA	NE	UA	NE	UA	NE	UA	NE	UA	NE	UA	NE
									Bund											
1961	3,3	3,0	0,5	0,5	2,1	1,9	37,5	35,8	0,1	0,2	1,3	3,9	9,9	11,9	5,2	4,9	.	.	.	.
1965	2,7	2,4	0,5	0,4	1,3	1,2	34,5	32,1	0,8	0,1	0,7	2,0	8,3	10,3	6,0	5,8	.	.	.	.
1969	2,5	2,3	0,4	0,4	1,8	1,6	28,7	27,0	0,1	0,2	0,4	1,0	11,8	12,8	6,2	6,6	.	.	.	.
1973	3,1	2,6	0,7	0,6	3,1	2,6	28,6	25,2	0,4	1,1	0,7	0,8	5,4	6,0	7,3	7,6	.	.	.	.
1977	3,2	2,3	0,9	0,6	4,1	2,8	25,7	32,6	0,3	0,7	0,3	0,8	3,8	3,7	7,9	6,2	.	.	.	.
1978	3,5	2,5	1,0	0,6	4,3	3,1	23,2	35,1	0,3	0,8	0,2	0,6	4,8	4,8	7,9	6,7	.	.	.	0,1
									Länder											
1961	6,5	6,3	4,5	5,7	1,0	1,0	13,7	11,9	3,3	4,0	13,9	9,7	10,9	7,7	4,8	6,6	15,9	17,6	1,5	1,8
1965	6,2	5,9	4,7	4,7	1,5	1,3	9,8	9,4	3,6	4,1	12,3	8,8	11,1	8,0	5,0	7,8	14,4	14,3	1,5	1,6
1969	6,4	6,0	5,0	5,0	1,5	1,4	9,1	8,7	3,6	3,9	7,8	5,4	7,9	5,5	4,2	7,6	17,4	17,0	1,4	1,5
1973	7,5	6,7	5,4	5,3	1,2	1,1	11,8	9,6	4,8	4,6	3,5	2,8	6,3	5,1	3,8	5,7	18,8	20,0	0,9	0,9
1977	7,1	6,2	5,9	5,5	1,2	1,0	7,4	8,6	4,6	4,3	3,9	3,6	5,1	4,6	3,6	5,1	19,4	20,0	1,0	0,9
1978	7,2	6,4	5,9	5,7	1,3	1,0	10,6	8,9	3,9	4,0	4,5	4,5	5,6	5,4	3,6	5,3	19,4	20,3	0,9	0,9
									Gemeinden											
1961	8,0	9,6	1,7	2,7	0,1	0,4	11,6	10,4	11,0	13,0	6,4	7,3	2,8	2,7	11,2	14,6	12,3	15,3	14,6	16,8
1965	6,1	8,0	1,6	1,7	0,1	0,2	11,4	10,8	9,6	11,7	5,0	6,1	2,1	1,8	13,0	11,3	11,0	13,4	13,1	15,2
1969	6,3	8,1	1,7	1,8	0,1	0,2	11,5	12,2	10,2	12,6	4,0	5,0	2,0	1,9	12,8	9,6	10,2	13,1	12,4	14,7
1973	8,2	10,3	2,7	3,0	0,1	0,2	14,4	15,7	14,6	16,7	3,4	4,0	2,0	2,0	11,9	9,4	13,6	13,3	11,2	13,1
1977	9,4	11,1	2,8	3,3	0,2	0,2	13,8	17,7	14,7	17,2	3,1	3,3	1,2	1,3	9,2	6,5	12,7	12,5	10,2	12,4
1978	10,2	13,5	3,0	4,0	0,2	0,2	18,6	22,0	7,9	10,7	3,5	4,0	1,4	1,7	10,5	8,7	13,0	14,6	11,6	15,6

a) UA = Unmittelbare Ausgaben. - b) NE = Nettoausgaben.

Quellen: Tabellen I, VII, VIII und IX in Anhang A. - Eigene Berechnungen.

Beim Bund nimmt der Anteil der Sozialen Sicherung an den unmittelbaren Ausgaben ständig ab. Wesentlicher ist jedoch die Entwicklung der die eigentliche Haushaltsbelastung markierenden Nettoausgaben. Bis zur Mitte der siebziger Jahre zeigt sich zunächst ebenfalls ein deutlicher Rückgang der Anteile, die dann allerdings in wenigen Jahren wiederum nahezu das gleiche Haushaltsbelastungsniveau erreichen wie zu Beginn der sechziger Jahre, nun aber eine ganz andere ursächliche Zusammensetzung haben.

Sind zu Beginn des Beobachtungszeitraums noch immer erhebliche Kriegsfolgelasten abzutragen, so wird der Sozialhaushalt seit Mitte der siebziger Jahre vor allem durch die Finanzierungsprobleme der Rentenversicherungsträger und der Bundesanstalt für Arbeit sowie durch die Neuabgrenzung der Aufgabenbelastung zwischen Bund und Ländern im Zuge der Kindergeldreform[1] belastet. Veränderte ökonomische Rahmenbedingungen und zwischen Bundestags- und Bundesratsmehrheit strittige Reformvorstellungen des Bundes sind dafür die maßgeblichen Gründe. Die absoluten Zahlen machen die Entwicklung und den damit verbundenen Finanzbedarf plastisch. Nach 18 Mrd. DM 1961 und knapp 33 Mrd. DM 1973 muß der Bund 1978 67,5 Mrd. DM für die Soziale Sicherung aufwenden.

Auch bei den Gemeinden entwickelt sich die Soziale Sicherung zu einem an Bedeutung zunehmenden Bereich. Allerdings ergeben sich die Steigerungsraten im wesentlichen aus anderen Gründen und haben aufgrund des wesentlich geringeren absoluten Volumens auch nicht so starke Auswirkungen auf das Budget. Ähnlich hohe Anteile mit einer ähnlichen Entwicklung sind darüber hinaus im Bereich Gesundheit, Sport, Erholung zu beobachten, während die übrigen Aufgabenschwerpunkte, bei nach wie vor ähnlich hohem absoluten Niveau, nicht mit der gleichen Geschwindigkeit expandieren und deren Anteile an den Gesamtgrößen z.T. sogar abnehmen.

Bei den Ländern ist über den gesamten Zeitraum ein zunehmendes haushaltswirtschaftliches Gewicht des Schulwesens festzustellen, das 1978: 20,3 v.H. der gesamten Nettoausgaben und 19,4 v.H. der gesamten unmittelbaren Ausgaben bindet. Demgegenüber sind die Anteile zweier noch zu Beginn der sechziger Jahre ähnlich bedeutenden Bereiche wie das Schulwesen, nämlich die Bereiche Soziale Sicherung und Wohnungswesen, Raumordnung, Städtebauförderung deutlich rückläufig.

Werden die jeweiligen Haushaltsstrukturen als realisierte Präferenzfunktionen der politisch-administrativen Entscheidungsträger

---

1) Die Nettomehrbelastung des Bundeshaushalts nach der Umstellung des Familienlastenausgleichs wird 1975 auf 6,6 Mrd. DM und 1980 auf 10,6 Mrd. DM veranschlagt. Vgl. Parlamentarischer Staatssekretär Haehser zur Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanznachrichten, 25/80, Bonn, 6.6.1980, S. 1 ff.

vor dem Hintergrund entsprechender Bedürfnisse nach öffentlichen Leistungen betrachtet, die über einen, hier nicht weiter zu prüfenden, politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß vermittelt worden sind, so hat das erhebliche Konsequenzen für die entsprechenden Finanzierungspotentiale auf jeder Haushaltsebene. Das gilt insbesondere dann, wenn das komplizierte und relativ starre Finanzausgleichssystem diesen Veränderungen, die ja die Haushaltsebenen offensichtlich unterschiedlich stark betroffen haben, nicht mit der gleichen Flexibilität folgen kann bzw. wegen entsprechender verfassungsrechtlicher Bestimmungen, deren Änderung z.T. bestimmte Mehrheitsverhältnisse erfordern, angepaßt werden kann.

Diese offensichtlichen und in der gesellschaftlichen Dynamik nicht vermeidbaren ebenenübergreifenden Spannungen zwischen Bedarf und Deckung sind das Spezifikum föderativer Finanzwirtschaften. Sie bewirken eine permanente Labilität der "intergovernmental fiscal relations", verschärfen die Budgetkonkurrenz unter den Ebenen insbesondere dann, wenn das Einnahmesystem zum Verbund tendiert und können Misch- bzw. Mitfinanzierungsprozesse intensivieren, die dann die sattsam bekannten Probleme der (De-) Zentralisierung mit sich bringen.

bb) Investitionen

Die Verteilung der öffentlichen Investitionen insgesamt auf die entsprechenden Aufgabenbereiche ist in Tabelle 15 ausgewiesen. Die aufgeführten Aufgabenbereiche erfassen zwischen zwei Drittel und mehr als drei Viertel der gesamten öffentlichen Investitionen. Von geringer Bedeutung sind über den gesamten Zeitraum die Investitionen in den Bereichen Politische Führung und zentrale Verwaltung, öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie Forschung, wenn auch alle diese Bereiche steigende Anteile verzeichnen. Nahezu ein Viertel der gesamten Investitionen von Bund, Ländern und Gemeinden fließen über den gesamten Zeitraum in den Bereich Verkehr und Nachrichtenwesen. Starke Rückgänge verzeichnet dagegen der Bereich Wohnungswesen, Raumordnung und Städtebauförderung seit Mitte der sechziger Jahre, der 1961 noch 17,4 v.H., 1978 dagegen nur noch 7,4 v.H. ausmacht. Eine leicht abnehmende Tendenz ist ebenfalls, wenn auch mit zyklischen Schwankungen, für den Bereich der Wirtschaftsförderung festzustellen, der immer noch zu den wesentlichen Investitionsschwerpunkten zählt. Kontinuierliche und bedeutsame Anteile halten das Schulwesen und die kommunalen Gemeinschaftsdienste.

Deutliche Zuwächse sind in den Bereichen Gesundheit, Sport, Erholung und Soziale Sicherung - ohne Förderung der Vermögensbildung durch Spar- und Wohnungsbauprämien - zu verzeichnen.

Bei der nun folgenden Betrachtung des Anteils der kommunalen Investitionen an den gesamten Investitionen der Gebietskörperschaften in den einzelnen Aufgabenbereichen ist die Vergleichbarkeit zwischen dem Zeitraum 1961-1969 und 1970-1978 wegen der Neuab-

TABELLE 15: Verteilung der Investitionsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden nach Aufgabenbereichen, ausgewählte Jahre von 1961-1978 (v.H.)

Jahr	Investitionen von Bund, Ländern und Gemeinden insgesamt	Davon:										
		in Tabelle erfaßt	Politische Führung u. zentrale Verwaltung	Öffentl. Sicherheit und Ordnung	Forschung	soziale Sicherung	Gesundheit, Sport, Erholung,	Wohnungsw., Raumordn., Städtebauförderung	Wirtschaftsförderung	Verkehr u.Nachrichtenwesen	Schulwesen	Kommunale Gemeinschaftsdienste
1961	100	75,9	1,6	1,0	0,5	1,4	4,3	17,4	12,5	20,9	8,4	8,0
1965	100	71,7	1,4	1,0	0,5	1,4	5,1	12,6	10,5	22,2	9,1	7,9
1969	100	70,4	1,5	1,1	0,4	1,3	5,2	6,3	10,0	27,1	9,2	8,3
1970	100	81,8	1,5	1,0	1,4	4,5	6,2	5,4	15,7	28,3	9,8	8,1
1973	100	77,7	1,8	1,4	1,4	4,0	7,8	6,3	10,6	24,3	11,6	8,4
1977	100	78,1	2,0	1,8	2,1	4,0	8,2	6,8	9,5	25,1	9,5	9,3
1978	100	78,2	2,1	1,8	2,1	4,7	7,8	7,4	10,2	24,2	8,4	9,5

Quellen: Tabelle I und X in Anhang A. - Eigene Berechnungen

grenzung der Finanzstatistik stärker eingeschränkt als bei der Betrachtung der Ausgabe- und Einnahmearten, da entsprechende Anpassungen der Daten des Zeitraums vor der methodischen Umstellung der Finanzstatistik 1970 nicht oder nicht vollständig möglich sind. Auf diese methodischen Brüche wird dann jeweils an den betreffenden Stellen hingewiesen.

Die aufgabenspezifischen Schwerpunkte der kommunalen Investitionstätigkeit sind in Tabelle 16 deutlich gemacht, die über 80 v.H. aller kommunalen Investitionen erfaßt. Davon entfallen 1978 zwei Drittel aller kommunalen Investitionen auf die Bereiche Gesundheit, Sport, Erholung, Verkehr und Nachrichtenwesen, Schulwesen sowie kommunale Gemeinschaftsdienste.

Die aufgabenspezifischen Veränderungen der Anteile der Gemeinden an den jeweiligen Gesamtgrößen, aus denen Bedeutungsverschiebungen in den einzelnen Aufgabenbereichen erkennbar werden, sind in Tabelle 17 aufgeführt[1]. Um die Vergleichbarkeit mit den Werten von 1961 bis 1973 zu verbessern, sind die aufgabenspezifischen Anteile der kommunalen Zweckverbände ab 1977 den Anteilen der Gemeinden wiederum zugeschlagen worden (Werte in Klammern). Dabei ergibt sich für die wesentlichen Investitionsbereiche des öffentlichen Sektors folgende Entwicklung.

Zurückgegangen sind die kommunalen Anteile in den Aufgabebereichen Soziale Sicherung, Gesundheit, Sport, Erholung sowie Verkehr und Nachrichtenwesen. Hohe und ungefähr konstante Anteile ergeben sich für die Bereiche Schulwesen und kommunale Gemeinschaftsdienste und sehr viel geringer, der Anteil an der Wirtschaftsförderung. Steigende Anteile können die Gemeinden dagegen im Bereich Wohnungswesen, Raumordnung und Städtebauförderung verzeichnen.

Betrachtet man alle aufgeführten Aufgabenbereiche, so sind die Gemeinden 1978 lediglich in den Bereichen Forschung und Wirtschaftsförderung ohne wesentliche Bedeutung. In fast allen sonstigen Bereichen stellen sie jedoch die maßgeblichen öffentlichen Investoren dar und zwar über den gesamten Zeitraum.

---

1) Die Anteile zu Beginn der sechziger Jahre können als repräsentativ auch für den Zeitraum von 1949-1961 gelten. Vgl. dazu die Ergebnisse der Untersuchung von W.Raske, a.a.O., S.39 ff. Wesentlich erscheint jedoch der Hinweis, daß die Gemeinden ab 1952 den Schwerpunkt ihrer Investitionstätigkeit, die Förderung des Wohnungsbaus, eingeschränkt haben und dieser Bereich seither zur Domäne des Zentralstaats, insbesondere der Länder, geworden ist, aber dann dort nach und nach an Bedeutung verloren hat. Vgl. ebenda, S. 83 f.

TABELLE 16: <u>Verteilung der Investitionsausgaben der Gemeinden nach Aufgabenbereichen</u> 1961-1978 (v.H.)

Jahr	Kommunale Investitionen insgesamt	Davon: in Tabelle erfaßt	Politische Führung u. zentrale Verwaltung	Öffentl. Sicherheit und Ordnung	Forschung	soziale Sicherung	Gesundheit, Sport, Erholung	Wohnungsw., Raumordn., Städtebauförderung	Wirtschaftsförderung	Verkehr u. Nachrichtenwesen	Schulwesen	Kommunale Gemeinschaftsdienste
1961	100	97,7	3,1	1,1	0,1	2,0	9,5	9,2	4,1	28,8	20,2	19,7
1965	100	80,2	2,1	1,1	0,1	1,8	8,5	6,3	2,8	23,6	17,8	15,0
1969	100	81,6	1,9	0,9	0,1	1,6	8,2	4,1	3,2	28,6	16,8	16,2
1970	100	82,1	1,9	0,9	0,1	2,0	8,7	3,5	3,4	27,7	17,8	16,0
1973	100	83,6	2,2	1,2	0,1	3,3	10,3	4,2	2,6	23,1	20,4	16,1
1977	100	82,3	3,0	1,7	0,1	3,0	11,3	4,7	2,0	23,8	16,9	15,9
1978	100	84,8	3,2	1,7	0,1	2,5	11,8	5,0	2,3	24,9	15,8	17,5

Quellen: Tabelle I und XI in Anhang A.- Eigene Berechnungen.

TABELLE 17: Anteil der kommunalen Investitionen an den Investitionen von Bund, Ländern und Gemeinden in ausgewählten Aufgabenbereichen, ausgewählte Jahre von 1961-1978 (v.H.)[a]

Jahr	INV.BLG[b] Insgesamt	INV.BLG[b] KOM.INV	KOM. INV/GES[c]	Politische Führung u. zentrale Verwaltung	Öffentl. Sicherheit und Ordnung	Forschung	soziale Sicherung	Gesundheit, Sport, Erholung	Wohnungsw., Raumordn., Städtebauförderung	Wirtschaftsförderung	Verkehr u.Nachrichtenwesen	Schulwesen	Kommunale Gemeinschaftsdienste
1961	100	36,4	97,7	70,9	41,7	7,6	54,5	82,7	19,7	12,1	51,3	89,7	91,4
1965	100	36,6	80,2	69,6	48,9	11,1	58,8	76,7	22,8	12,4	48,6	89,7	92,5
1969	100	38,7	81,6	58,8	37,2	12,6	61,0	74,6	30,7	15,1	50,1	86,6	92,1
1970	100	38,7	82,1	62,7	43,2	3,4	20,8	66,1	30,4	10,2	46,1	86,0	93,1
1973	100	41,0	83,6	59,7	41,0	4,8	40,7	64,7	32,3	12,1	46,7	86,6	93,7
1977	100	37,8	82,3	68,5 (69,7)	43,5 (43,6)	2,7 (2,7)	33,9 (34,0)	63,4 (67,2)	32,0 (32,1)	9,7 (10,9)	43,7 (43,8)	81,6 (86,2)	78,3 (92,0)
1978	100	37,0	84,8	67,6 (71,8)	41,4 (41,5)	2,8 (2,8)	22,8 (22,9)	66,1 (67,5)	29,7 (29,8)	9,7 (10,8)	44,9 (45,0)	82,3 (86,9)	80,5 (94,1)

a) Werte in Klammern: einschließlich der kommunalen Zweckverbände.
b) INV.BLG = Investitionen von Bund, Ländern und Gemeinden; KOM.INV= davon kommunale Investitionen in der Tabelle erfaßt.
c) KOM.INV/GES = Anteil der in der Tabelle erfaßten kommunalen Investitionen an den kommunalen Investitionen insgesamt.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 1974-1978, a.a.O., Tabelle I, X und XI in Anhang A. - Eigene Berechnungen.

2. BEDEUTUNG DER ZUWEISUNGEN VON BUND UND LÄNDERN FÜR KOMMUNALE INVESTITIONEN

a) Aufgabenspezifische Verteilung

Die Untersuchung der aufgabenspezifischen Struktur der Zuweisungen von Bund und Ländern für kommunale Investitionen soll zunächst die Aufgabenbereiche markieren, in denen die Mischfinanzierung auf kommunaler Ebene quantitativ besonders ausgeprägt ist. Das finanzielle Engagement von Bund und Ländern in einzelnen Bereichen der kommunalen Investitionstätigkeit wird jedoch noch deutlicher, wenn die Anteile der Zuweisungen an den kommunalen Investitionen in den jeweiligen Aufgabenbereichen bestimmt werden (Zuweisungsintensität). Dabei treten allerdings in der Datenerhebung einige methodische Probleme auf, die die Genauigkeit der Daten, weniger jedoch deren Aussagekraft, berühren. So sind für den Zeitraum von 1961-1973 lediglich die Zuweisungen von Ländern (Bund) zum außerordentlichen Haushalt der Gemeinden in den einzelnen Aufgabenbereichen aus der amtlichen Statistik zu ermitteln. Diese Zuweisungen sind nach der damaligen Haushaltssystematik zwar nahezu ausschließlich als Zuweisungen für Investitionen anzusehen[1], erfassen aber nur etwa drei Viertel der gesamten Investitionszuweisungen, von denen der Rest nicht aufschlüsselbar dem ordentlichen Haushalt zugeordnet worden ist.

Für den Zeitraum von 1974 bis 1978 sind zwar alle Zuweisungen und Zuschüsse zu den kommunalen Investitionen in der amtlichen Statistik nachweisbar, dafür sind aber die Träger dieser Zuweisungen nicht in der wünschenswerten Tiefe aufschlüsselbar. So verbergen sich in den Zuweisungen vom öffentlichen Bereich neben den dominierenden Trägern Bund und Länder mit geringen Anteilen auch Zuweisungen u.a. von Zweckverbänden. Insgesamt liegt die zugrunde gelegte Größe damit um ca. fünf bis zehn v.H. über den tatsächlichen Zuweisungen und Zuschüssen von Bund und Ländern.

Bei der Verteilung der so ermittelten "Zuweisungen von Bund und Ländern" auf die einzelnen Aufgabenbereiche wiegt dieses Erhebungsproblem noch nicht so schwer, da im Querschnittsvergleich die Anteilswerte der Aufgabenbereiche auf die jeweils gleich abgegrenzte Gesamtgröße bezogen wird.

Dagegen ist die Vergleichbarkeit der Zuweisungsintensität über die Grenzen der o.a. Zeiträume hinweg stark eingeschränkt, da zwei unterschiedliche Zuweisungsarten auf die unverändert abgegrenzte Größe der kommunalen Investitionen bezogen werden.

---

1) Diese Interpretation ergibt sich aus den Zuordnungskriterien des früheren kommunalen Haushaltsrechts für die außerordentlichen Einnahmen und Ausgaben, die den "Einmaligkeitscharakter", der bei der überwiegenden Zahl der Investitionsprojekte vorliegt, betonen. Vgl. W.Loschelder/G.Giere, Gemeindehaushaltsrecht, 2.Aufl., Stuttgart, Köln 1954, insbes. S.38 ff. sowie F. Hötte/F.Mengert/K.Weyershäuser, Gemeindehaushalt in Schlagworten, 3. neubearb. Aufl., Köln 1965, S.7 f.

Die Verteilung der jeweiligen Zuweisungsbeträge auf die erfaßten Aufgabenbereiche ist in Tabelle 18 aufgeführt. Auch hier zeigt sich, daß das finanzielle Engagement von Bund und Ländern im Rahmen der kommunalen Investitionstätigkeit auf wenige Bereiche konzentriert ist. So fallen etwa drei Viertel der Zuweisungen 1961 auf die Bereiche Verkehr und Nachrichtenwesen, Schulwesen und Kommunale Gemeinschaftsdienste. Im Zeitraum von 1974 bis 1978 fallen etwa drei Viertel der erfaßbaren Zuweisungen auf die Bereiche Gesundheit, Sport, Erholung, Verkehr und Nachrichtenwesen, Schulwesen und Kommunale Gemeinschaftsdienste. Während das Schulwesen und insbesondere der Verkehr und das Nachrichtenwesen bedeutende Schwerpunkte bleiben, "tauschen" - schon im Zeitraum von 1961 bis 1973 zu beobachten - die Bereiche Kommunale Gemeinschaftsdienste und Gesundheit, Sport, Erholung ihre Rolle als bedeutsames Feld für die Gewährung von Zuweisungen von Bund und Ländern. Im gleichen Zeitraum geht der Anteil der Zuweisungen im Bereich Wirtschaftsförderung zurück, während der Anteil des Bereichs Wohnungswesen, Raumordnung, Städtebauförderung leicht steigt. Die Verschiebungen 1978 gegenüber den Vorjahren sind auf die nun ins Gewicht fallende Nichterfassung der kommunalen Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen (Gesundheit, Sport, Erholung) und auf die nicht aufgabenneutral wirksamen zusätzlichen Programme zur Förderung der kommunalen Investitionen zurückzuführen.

Trotz aller erwähnten erhebungstechnischen Vorbehalte und somit nur einer annäherungsweisen Bestimmbarkeit der Anteile der Zuweisungen von Bund und Ländern an den kommunalen Investitionen in den einzelnen Aufgabenbereichen (Zuweisungsintensität) erlaubt Tabelle 19 doch einige wesentliche Schlüsse. Das gilt insbesondere deshalb, weil die Literatur in diesem Punkt doch erhebliche empirische Lücken aufweist und andererseits Höhe und Entwicklung von zentralstaatlichen Zuweisungen im Rahmen der kommunalen Investitionstätigkeit als herausragendes Kriterium für den Grad gemeindlicher Eigenständigkeit angesehen werden.

Vergleicht man die Anteile der gesamten Zuweisungen von Bund und Ländern mit den Anteilen der angenäherten gesamten Zuweisungen an den gesamten kommunalen Investitionen, so wird der erhebungstechnisch bedingte Unterschied deutlich. Im Zeitraum 1964 bis 1973 liegen die angenäherten Werte um ca. drei bis zehn v.H. unter den tatsächlichen Anteilen, während die angenäherten Werte im Zeitraum 1974 bis 1978 um ca. drei v.H. über den tatsächlichen Anteilswerten der Zuweisungen von Bund und Ländern zu den Investitionen der Gemeinden liegen. Dabei schwanken die tatsächlichen Anteilswerte im gesamten Zeitraum erheblich. Es fällt jedoch bei beiden Reihen auf, daß die Werte von 1967 und 1968 sowie von 1975 und 1976 deutlich über denen der vorhergehenden und folgenden Jahre liegen. Inwieweit hier ein Zusammenhang zwischen konjunktureller Entwicklung, kommunaler Investitionstätigkeit und zentralstaatlicher Zuweisungspolitik besteht, ist noch zu prüfen.

Auf der Basis der bisher diskutierten finanzstatistischen Ent-

TABELLE 18: **Verteilung der angenäherten[a)] Zuweisungen und Zuschüsse von Bund und Ländern für Investitionsausgaben der Gemeinden nach Aufgabenbereichen, 1961-1978 (v.H.)**

Jahr	Anteil der ges.[b)] angenäherten an den ges. Zuweisungen und Zuschüssen	Angenäherte Zuweisungen und Zuschüsse insgesamt	Davon: in Tabelle erfaßt	Politische Führung und zentrale Verwaltung	Öffentliche Sicherheit u. Ordnung	Forschung	Soziale Sicherung	Gesundheit, Sport, Erholung	Wohnungsw., Raumordnung, Städtebauförderung	Wirtschaftsförderung	Verkehr und Nachrichtenwesen	Schulwesen	Kommunale Gemeinschaftsdienste
1961	77,6	100	93,6	0,5	0,3	0,1	0,7	5,3	0,6	8,7	30,6	31,5	15,3
1962	73,9	100	93,5	0,4	0,2	0,1	0,8	5,7	0,5	8,4	32,9	28,1	16,4
1963	66,3	100	66,9	0,3	.	.	0,9	.	0,4	7,2	27,9	30,2	.
1964	70,2	100	93,2	0,3	0,6	0,2	1,0	7,4	0,8	7,1	26,2	32,2	17,5
1965	76,6	100	92,1	0,5	0,6	0,2	1,1	8,0	0,7	7,1	26,2	31,3	16,4
1966	68,8	100	93,2	0,5	0,5	0,0	1,0	8,0	0,9	5,4	29,1	32,3	15,3
1967	66,5	100	91,9	0,4	0,6	0,0	0,9	7,0	0,9	4,1	35,3	29,7	13,2
1968	66,1	100	88,8	0,2	0,6	0,2	0,9	4,8	0,9	4,8	38,3	27,6	10,7
1969	77,4	100	90,2	0,4	0,5	0,0	0,8	5,9	1,2	6,0	39,0	25,7	10,8
1970	79,0	100	90,3	0,5	0,5	0,0	1,1	6,1	1,7	6,2	35,0	28,7	10,6
1971	83,6	100	90,4	0,5	0,6	0,1	1,4	6,7	2,1	5,9	33,7	30,4	8,9
1972	86,4	100	90,1	0,5	0,7	0,2	1,7	7,8	2,5	5,4	35,0	27,8	8,4
1973	84,7	100	89,6	0,9	0,8	0,2	2,1	13,8	2,9	3,4	30,1	27,0	8,6
1974	109,0	100	85,0	0,7	1,4	0,0	4,0	15,4	3,3	3,6	31,2	19,1	6,2
1975	109,1	100	83,7	1,2	1,4	0,1	4,8	15,0	4,4	3,1	28,8	18,7	6,4
1976	113,2	100	81,6	2,1	1,3	0,1	4,3	14,3	4,8	2,5	26,2	17,7	8,4
1977	107,9	100	82,0	1,4	1,4	0,1	3,1	14,1	4,3	2,3	31,2	17,4	6,6
1978	104,8	100	89,0	1,5	1,9	0,1	3,1	9,4	5,9	2,1	33,1	20,6	11,2

a) angenähert = 1961-1973: aufgabenspezifische Zuweisungen von Ländern (Bund) zum außerordentlichen Haushalt der Gemeinden; 1974-1978: Zuweisungen und Zuschüsse für kommunale Investitionen vom öffentlichen Bereich ohne Gemeinden (GV). -b) Verhältnis der gesamten angenäherten und der gesamten tatsächlich von Ländern (Bund) geleisteten Zuweisungen und Zuschüsse für kommunale Investitionen.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Tabelle VI und XII in Anhang A.

TABELLE 19: **Anteil der Zuweisungen und Zuschüsse von Bund und Ländern für Investitionsausgaben der Gemeinden an den kommunalen Investitionen, insgesamt und nach Aufgabenbereichen[a)]**, 1961-1978 (v.H.)

Jahr	Zuweisungsintensität insgesamt		Aufgabenspezifische Zuweisungsintensität									
	tatsächlich	angenähert	Politische Führung u. zentrale Verwaltung	Öffentl. Sicherheit und Ordnung	Forschung	soziale Sicherung	Gesundheit, Sport, Erholung	Wohnungsw., Raumordn., Städtebauförderung	Wirtschaftsförderung	Verkehr u.Nachrichtenwesen	Schulwesen	Kommunale Gemeinschaftsdienste
1961	15,6	12,1	2,0	3,8	11,1	4,1	6,8	0,8	25,9	12,9	13,9	9,4
1962	17,8	13,1	1,7	3,1	13,3	5,3	8,5	0,8	28,5	14,8	19,1	10,5
1963	22,0	14,6	2,8	.	.	7,3	.	0,8	33,3	16,0	27,6	.
1964	21,6	15,2	2,3	8,2	41,7	7,6	14,4	1,8	36,0	16,0	28,2	15,9
1965	19,9	15,3	3,4	8,6	19,0	9,6	14,4	1,7	38,4	17,0	26,8	15,6
1966	24,2	16,7	3,5	9,2	3,0	9,2	15,5	2,6	30,6	19,0	29,6	15,9
1967	29,4	19,5	3,4	12,1	0,0	9,1	15,9	3,4	33,6	25,7	32,3	16,4
1968	28,0	18,5	2,3	13,2	25,0	8,5	10,5	3,5	32,0	25,1	30,3	12,4
1969	23,8	18,4	3,5	9,6	5,6	9,2	13,2	5,3	34,8	25,1	28,2	12,2
1970	21,1	16,6	4,0	9,3	4,5	9,5	11,6	8,0	30,3	21,0	26,7	11,0
1971	20,0	16,7	4,1	10,3	16,1	9,4	12,2	10,3	31,1	22,2	26,0	9,2
1972	21,5	18,5	4,4	12,0	25,0	10,8	14,6	12,0	34,6	27,1	25,2	9,7
1973	25,7	21,8	8,8	14,2	24,4	13,5	29,1	15,0	28,4	28,4	28,9	11,6
1974	28,8	31,3	10,0	29,5	13,9	30,0	40,5	25,9	45,2	42,8	30,7	13,3
1975	32,6	35,5	15,8	29,2	27,3	38,3	44,1	36,6	45,5	45,6	32,9	15,3
1976	33,5	37,9	27,5	31,1	29,2	37,0	46,2	35,3	45,2	44,4	36,7	19,3
1977	30,0	32,4	15,4	26,3	25,0	33,6	40,7	29,7	37,9	42,5	33,3	13,5
1978	31,7	33,2	15,3	37,0	32,6	42,0	26,5	39,2	31,2	44,1	43,4	21,2

a) Zuweisungsintensität. Zur Abgrenzung der aufgabenspezifischen Zuweisungen und Zuschüsse für kommunale Investitionen (sog. angenäherte Zuweisungen) vgl. Anmerkung a) in Tabelle 18. Die Zuweisungsintensität insgesamt basiert einmal auf den gesamten tatsächlichen und einmal auf den gesamten angenäherten Investitionszuweisungen.

Quellen: Eigene Berechnungen nach Tabelle I, XI und XII in Anhang A.

wicklung kann zusammenfassend gefolgert werden, daß sich die Zuweisungsintensität und damit das finanzielle Engagement von Bund und Ländern im Bereich der kommunalen Investitionen insbesondere in den siebziger Jahren deutlich erhöht hat. Dieser finanzstatistisch nachgewiesene Tatbestand zeigt prägnant die Relevanz der These einer zunehmenden finanzwirtschaftlichen Verflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Eine Beurteilung hinsichtlich der (De-)Zentralisierungsproblematik ist allein auf dieser Grundlage aber vorerst noch nicht möglich.

b) Anteil der Investitionszuweisungen an den kommunalen Investitionen

Zunächst sollen die aufgabenspezifischen Anteile der angenäherten Zuweisungen an den jeweiligen kommunalen Investitionsausgaben betrachtet werden. Auch wenn es keinen der erfaßten Bereiche (Tabelle 18) gibt, in den keine Zuweisungen fließen bzw. sie von den Gemeinden "angeworben" werden können, womit die Vielzahl der "Töpfe" deutlich wird, so werden aber doch Schwerpunkte des Zuweisungssystems deutlich. Nimmt man die jeweils durchschnittlichen Jahreswerte der gesamten angenäherten Investitionszuweisungen als Vergleichsmaßstab, so fallen im Zeitraum von 1961 bis 1973 mit überdurchschnittlichen Werten die Bereiche Wirtschaftsförderung, Verkehr und Nachrichtenwesen sowie Schulwesen auf, in denen etwa ein Viertel bis ein Drittel der kommunalen Investitionen über Zuweisungen finanziert werden (Tabelle 19). Die angeführten erhebungstechnischen Mängel und die Werte der Jahre 1974 bis 1978 in diesen Bereichen lassen jedoch die Annahme zu, daß die Zuweisungsintensität bei diesen Aufgaben sich etwa zwischen einem Viertel und zwei Fünftel bewegt, wenn man den gesamten Zeitraum betrachtet. Verstärkt hat sich das finanzielle Engagement von Bund und Ländern offensichtlich - und zwar schon im Zeitraum von 1961 bis 1973 - insbesondere in den Bereichen Soziale Sicherung, Gesundheit, Sport, Erholung, Verkehr und Nachrichtenwesen sowie Wohnungswesen, Raumordnung und Städtebauförderung, in denen die Zuweisungsintensität in den siebziger Jahren Werte um ein Drittel erreichen. In den übrigen Bereichen bleiben die Anteile mehr oder weniger deutlich unter einem Drittel.

Differenziert man die Bereiche mit hoher Zuweisungsintensität noch weiter, so zeigt sich, daß einige wenige Aufgaben mit relativ hohen Werten die überdurchschnittlichen Intensitäten in Tabelle 19 prägen[1]. Von diesen wenigen ausgeprägten und z.T. ge-

---

1) Die aufgabenspezifischen Anteile der Zuweisungen vom öffentlichen Bereich ohne Gemeinden (GV) an den kommunalen Investitionen haben 1977 folgende Werte: Bundes- und Landesstraßen (79,5 v.H.); Gemeindestraßen (67 v.H.); Städteplanung, Bauordnung, Vermessung (41,7 v.H.); Krankenhäuser (50,5 v.H.) und Förderung von anderen Trägern der Wohlfahrtspflege sowie Jugendhilfe (48,0 v.H.). Berechnet nach: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Rechnungsergebnisse kommunaler Haushalte 1977, a.a.O.

setzlich fixierten[1] Mischfinanzierungstatbeständen abgesehen, scheint eine Zuweisungsintensität bis etwa zu einem Viertel der jeweiligen Investitionsausgaben "normal", d.h. man findet kaum einen Bereich, in den keine Zuweisungen fließen.

Um die Ergebnisse hinsichtlich der Zuweisungsintensität im kommunalen Investitionsbereich einer angenäherten Absicherung zu unterwerfen, ist zu prüfen, inwieweit sich der Anteil der Zweckzuweisungen von Bund und Ländern an den unmittelbaren Ausgaben in relevanten Aufgabenbereichen, die sich zudem durch eine relativ hohe Investitionsintensität auszeichnen, ebenfalls erhöht hat (Tabelle 20).

Zunächst zeigen die Anteile für die Gesamtgrößen schon bekannte Ergebnisse. So ist der Anteil der Zweckzuweisungen an den unmittelbaren Ausgaben der Gemeinden relativ konstant, während der Anteil der Investitionen der Gemeinden an ihren unmittelbaren Ausgaben rückläufig ist. Dagegen nimmt in den betrachteten Aufgabenbereichen die Zuweisungsintensität, abgesehen vom Schulwesen, überall zu. Diese Tendenz deckt sich mit der Entwicklung der Zuweisungsintensitäten in den entsprechenden Investitionsbereichen der Gemeinden. Da in diesen Bereichen der Anteil der Investitionszuweisungen an den gesamten Zweckzuweisungen hohe Werte erreicht (geprüft für 1974-1977, ausgewiesen für 1977 und 1978), scheint die Aussage über die Entwicklung der Investitionszuweisungen in den einzelnen Aufgabebereichen abgesichert.

Vergleicht man nun die aufgabenspezifischen Zuweisungsintensitäten mit der Verteilung der gesamten öffentlichen Investitionen, der gesamten kommunalen Investitionen und der Zuweisungen von Bund und Ländern in der angenäherten Abgrenzung auf die einzelnen Aufgabengebiete, so lassen sich einige generelle Schlüsse ableiten.

Hohe Zuweisungsintensitäten, bezogen auf die jeweiligen kommunalen Investitionen, lassen sich in den Aufgabenbereichen feststellen, in denen auch der Bund bzw. die Ländern selbst die dominierenden Träger der Ausgaben für Investitionen sind, d.h. selbst über eine hohe Verwendungsautonomie verfügen. Diesen Zusammenhang verdeutlicht Tabelle 21. Das gilt für den Bund für die Bereiche Soziale Sicherung, Wirtschaftsförderung sowie Verkehr und Nachrichtenwesen. Bei den Ländern sind es die Bereiche Öffentliche Sicherheit und Ordnung, Wohnungswesen, Raumordnung und Städtebauförderung sowie ebenfalls Wirtschaftsförderung. Im Prinzip gilt dies auch für das Schulwesen, wo die Länder die bildungspolitische Verantwortung tragen und die Gemeinden die materielle Infrastruktur erstellen und unterhalten und dafür auch bedeutende Zuweisungen erhalten.

---

1) So etwa das Städtebauförderungsgesetz, Krankenhausfinanzierungsgesetz, Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz und das Jugendhilfegesetz.

TABELLE 20: Zweckzuweisungen (in Mill. DM) sowie Zuweisungs-intensität der Gemeinden, ausgewählte Jahre, 1961-1978 a) b) c)

Jahr	Zweckzuweisungen insgesamt	darunter: Gesundheit, Sport, Erholung[d)]	Wohnungswesen, Raumordnung, Städtebauförderung	Verkehr und Nachrichtenwesen	Schulwesen
1961	3.042	129	51	822	600
1965	6.046	286	84	1.860	1.119
1969	7.576	279	108	2.908	1.406
1973	13.332	1.861	257	3.841	2.715
1977	15.063	1.531	474	4.112	2.977
1978	16.826				
	Zuweisungsintensität (ZU[f)]/UA[e)])				
1961	11,8	4,2	3,1	21,5	18,9
1965	14,4	6,2	4,0	34,1	24,2
1969	14,1	4,5	5,0	42,3	25,7
1973	16,2	15,5	9,1	39,1	24,3
1977	14,8	10,2	14,9	43,9	22,9
1978	16,5	-	-	-	-
	Investitionsintensität (Investitionen/UA)				
1961	37,8	29,2	54,6	73,0	62,0
1965	40,8	31,3	51,2	73,9	65,8
1969	33,4	23,4	33,9	74,5	54,9
1973	36,3	25,8	44,2	70,6	54,6
1977	29,6	22,6	44,8	76,7	39,3
1978	32,5	48,5[g)]	47,0	77,3	39,3

a) 1961-1973: Zweckzuweisungen = Zuweisungen von Ländern (Bund) zum ordentlichen und außerordentlichen Haushalt der Gemeinden (GV).
b) 1977: Zweckzuweisungen = Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke und für Investitionen der Gemeinden vom öffentlichen Bereich (ohne Gemeinden (GV).
c) 1961 sind nicht die unmittelbaren, sondern die bereinigten Ausgaben (Bruttoausgaben abz. Zahlungen von gleicher Ebene) ausgewiesen.
d) 1961-1973 der aktuellen Aufgabenabgrenzung der amtlichen Statistik angepaßt.
e) UA = Unmittelbare Ausgaben. - f) ZU = Zweckzuweisungen.
g) Wegen Ausgliederung der Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen nicht mit den Vorjahren vergleichbar.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft 1961, 1965, 1969, 1973, a.a.O.; dass. (Hrsg.), Kommunalfinanzen 1961,1965, 1969, 1973, a.a.O.; dass. (Hrsg.), Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 1977, 1978, a.a.O.; dass. (Hrsg.), Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 1977, 1978, a.a.O. sowie Tab.I und XI in Anhang A. - Eigene Berechnungen.

TABELLE 21: **Ebenenspezifische Verteilung der Investitionen von Bund, Ländern und Gemeinden sowie die Zuweisungsintensität bei kommunalen Investitionen nach Aufgabenbereichen,** 1970 und 1978 (v.H.)[a)]

Jahr	Politische Führung und zentrale Verwaltung	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	Forschung	Soziale Sicherung	Gesundheit, Sport, Erholung	Wohnungswesen, Raumordnung, Städtebauförderung	Wirtschaftsförderung	Verkehr und Nachrichtenwesen	Schulwesen	Kommunale Gemeinschaftsdienste
	Investitionen von Bund, Ländern und Gemeinden pro Aufgabenbereich = 100									
	Bund									
1970	13,2	15,4	74,7	46,1	5,0	17,2	.	35,0	.	.
1978	9,6	15,9	92,9	11,0	0,8	0,6	46,6	41,4	.	.
	Länder									
1970	24,1	42,1	21,9	13,8	28,8	52,5	.	13,1	14,0	7,0
1978	19,8	42,6	2,4	66,1	32,2	69,6	43,6	13,7	13,6	6,9
	Gemeinden									
1970	62,7	43,4	3,4	20,8	66,1	30,4	10,2	56,1	86,0	93,1
1978	70,6	41,5	4,7	22,8	67,1	29,7	9,8	45,0	86,4	93,1
	Anteil der angenäherten Investitionszuweisungen von Bund und Ländern an kommunalen Investitionen (Zuweisungsintensität)									
1970	4,0	9,3	4,5	9,5	11,6	8,0	30,3	21,0	26,7	11,0
1978	15,3	37,0	32,6	42,0	26,5	39,2	31,2	44,1	43,4	21,5

a) 1970 einschließlich, 1977 ohne kommunale Zweckverbände; zur Abgrenzung der angenäherten Investitionszuweisungen vgl. Anmerkung a) in Tab. 18.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 1970 und 1978, a.a.O. Tabelle XI und XII in Anhang A. - Eigene Berechnungen.

3. VERTEILUNG DER KOMMUNALEN AUSGABE- UND EINNAHMEARTEN NACH GEMEINDEGRÖSSENKLASSEN UND -ARTEN

Mit der Differenzierung der Ausgabe- und Einnahmearten auf kommunaler Ebene nach Gemeindegrößenklassen soll die in den Zentralisierungsthesen angeführte These von der horizontalen Zentralisierung, d.h. eine Konzentration der kommunalen Aktivitäten bei den großen Gemeinden und den Gemeindeverbänden zu Lasten der kleinen Gemeinden, unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten untersucht werden. Die Relevanz horizontaler Veränderungen ergibt sich auch aus den Thesen, die sich mit dem Entscheidungsspielraum der Gemeinden in einem gegebenen Zweckzuweisungssystem in Abhängigkeit von ihrer Größe auseinandersetzen. Neben der Betrachtung der absoluten Größen, deren Vergleichbarkeit durch die seit Mitte der sechziger Jahre nach und nach einsetzende Gebietsreform eingeschränkt ist, weil diese selbst qualitativ und quantitativ horizontal-zentralisierende Wirkungen hat[1], sollen wegen der besseren Vergleichbarkeit die entsprechenden Pro-Kopf-Größen gebildet und untersucht werden.

a) Demographische Umstrukturierung

In Tabelle 22 wird die Veränderung der Verteilung der Bevölkerung auf die in dieser Arbeit erfaßten Gemeindegrößenklassen und -arten deutlich. Dabei ist im Zeitraum von 1961 bis 1978 anhand der Daten für ausgewählte Jahre zu beobachten, daß die Einwohnerzahlen in den Gemeinden[2] ansteigen, während die Zahl der Gemeinden sich, insbesondere seit Beginn der siebziger Jahre, auf weniger als die Hälfte reduziert. Während es 1961 noch 137 kreisfreie Städte, 24.340 kreisangehörige Gemeinden, 425 Landkreise und 428 Ämter gegeben hat, reduzieren sich diese bis 1978 auf 88 kreisfreie Städte, 8.421 kreisangehörige Gemeinden, 235 Landkreise und 426 Ämter. Dabei zeigen die relativen Größen, daß sich die Anteile der kreisfreien Städte und der Städte mit mehr als 200.000 Einwohnern sowie der kreisangehörigen Gemeinden nur geringfügig zugunsten der ersteren verlagert haben.

Bedeutsam ist jedoch der Strukturwandel innerhalb der kreisangehörigen Gemeinden. Während die Zahl der Gemeinden mit 3.000 - 10.000 Einwohnern gleichbleibt und die Zahl der Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern stark zurückgeht, steigt die Zahl der Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern um mehr als das Doppelte. Demgemäß fällt der Anteil der Gemeinden mit weniger als

---

1) Zur Entwicklung der Gebietsreform und ihren Problemen vornehmlich aus politikwissenschaftlicher und verwaltungswissenschaftlicher Sicht vgl. R. Frey, Verwaltungsreformen in Deutschland: Voraussetzungen zur Verwirklichung lokaler Demokratie?, in: R.Frey (Hrsg.), Kommunale Demokratie, a.a.O., S.97 ff.

2) Bundesgebiet ohne Stadtstaaten.

TABELLE 22: Einwohner und Zahl der Gemeinden (GV) nach Größenklassen und Gemeindearten, ausgewählte Jahre von 1961-1978

Jahr	Einheit	a)	Kreisfreie Städte insgesamt	Kreisfreie Städte > 200.000	Kreisangehörige Gemeinden insgesamt	Kreisangehörige Gemeinden > 10.000	Kreisangehörige Gemeinden 3.000-10.000	Kreisangehörige Gemeinden < 3.000	Gemeindeverbände Landkr.	Gemeindeverbände Ämter	Gemeindeverbände Bez.Verb.
		Einwohner (in 1.000)									
1961	1.000	51.436	18.320	10.009	33.116	8.281	8.905	15.930	33.116	-	-
	v.H.	100	35,6	19,5	64,4	16,1	17,3	31,0	64,4	-	-
1965	1.000	54.679	18.679	10.842	35.565	10.346	9.750	15.468	35.565	-	-
	v.H.	100	34,4	20,0	65,6	19,1	18,0	28,5	65,6	-	-
1970	1.000	56.776	18.848	11.324	37.928	14.036	9.854	14.038	37.928	-	-
	v.H.	100	33,2	19,9	66,8	24,7	17,4	24,7	66,8	-	-
1977	1.000	57.064	17.775	12.255	39.289	22.826	9.651	6.813	39.289	-	-
	v.H.	100	31,1	21,5	68,9	40,1	16,9	11,9	68,9	-	-
1978	1.000	57.019	17.681	11.961	39.338	23.431	10.120	5.789	39.338	-	-
	v.H.	100	31,0	21,0	69,0	41,0	17,8	10,2	69,0	-	-
			Anzahl der Gemeinden						**Anzahl der Gemeindeverbände**		
1961	1.000	24.477	137	21	24.340	388	1.617	22.335	425	691	13
	v.H.	100	0,6	0,1	99,4	1,6	6,6	91,2			
1965	1.000	24.419	136	24	24.283	510	1.882	21.891	425	682	14
	v.H.	100	0,6	0,1	99,4	2,1	7,7	89,6			
1970	1.000	22.130	132	26	21.998	656	1.867	19.475	406	406	15
	v.H.	100	0,6	0,1	99,4	3,0	8,4	88,0			
1977	1.000	10.382	88	29	10.294	982	1.434	7.577	235	428	26
	v.H.	100	0,8	0,3	99,2	9,5	13,8	73,0			
1978	1.000	8.509	88	28	8.421	1.016	1.831	5.574	235	426	26
	v.H.	100	1,0	0,3	99,0	11,9	21,5	65,5			

a) Gesamte Bevölkerung in Gemeinden des Bundesgebietes (ohne Stadtstaaten).

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Kommunalfinanzen 1961, 1965, 1970, a.a.O.; dass. (Hrsg.), Rechnungsergebnisse kommunaler Haushalte 1977, a.a.O.

3.000 Einwohnern, wogegen sich die entsprechenden Anteile der Gemeinden mit 3.000 - 10.000 Einwohnern bzw. mehr als 10.000 Einwohnern kräftig erhöhen.

Zieht man weiter vertiefend die Daten über die Verteilung der Bevölkerung auf die Gemeindegrößenklassen und die Gemeindearten heran, so zeigt sich zunächst einmal die immense Heterogenität dessen, was unter dem gemeinsamen Begriff G e m e i n d e nur bedingt vergleichbar ist. So wohnen - und an dieser Relation hat sich kaum etwas verändert - 1978 in 88 kreisfreien Städten etwa ein Drittel bzw. in 29 Großstädten gut ein Fünftel der Bevölkerung. Die übrigen reichlich zwei Drittel der Bevölkerung verteilen sich auf 10.294 kreisangehörige Gemeinden, wobei es aber im Zeitablauf zu erheblichen Verschiebungen in den Größenklassen in dieser Gruppe der Gemeinden gekommen ist. Während die Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern starke Bevölkerungsrückgänge zu verzeichnen haben, findet im gleichen Zeitraum in den Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern eine erhebliche Zuwanderung statt.

Nur wenig verändert über den betrachteten Zeitraum ist die Bevölkerung in Gemeinden mit 3.000 - 10.000 Einwohnern. Daß nahezu drei Viertel der hier erfaßten Bevölkerung in weniger als einem Zehntel der Gesamtzahl der Gemeinden leben bzw. auf etwas mehr als ein Zehntel der Bevölkerung nahezu drei Viertel der kommunalen Gebietskörperschaften der untersten Ebene fallen, zeigt mit aller Deutlichkeit, wie problematisch die globale Verwendung einer politisch-administrativen, verfassungsmäßig verankerten Konzeption der kommunalen Selbstverwaltung für die Beurteilung der realen Bedeutung einer Gemeinde schon aufgrund der o.a. Daten ist. Deutlich zeigt sich ebenfalls im betrachteten Zeitraum der ausgeprägte Prozeß der Urbanisierung, der aber nicht bei den Großstädten, sondern in der Klasse der Klein- und Mittelstädte zutage tritt. Im Bereich der Bevölkerungsverteilung zeigt sich damit eine deutliche Konzentration der Bevölkerung bei den Städten zu Lasten der Dörfer und Flecken.

b) Die Struktur ausgewählter Ausgabe- und Einnahmearten

Die Verteilung der absoluten Größen von ausgewählten Ausgabe- und Einnahmearten auf die Gemeindegrößenklassen und Gemeindearten ist aufgrund des im letzten Abschnitt geschilderten Strukturwandels im Zeitablauf nur beschränkt aussagefähig. Nachgeprüft werden kann aber, wie sich das Gewicht der Gemeindetypen nach Größe und Art unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten verändert hat. Die Rohdaten über die entsprechenden Ausgabegrößen sind in Tabelle XIII aufgeführt, die der entsprechenden Einnahmegrößen gibt Tabelle XIV wieder[1]. Die relativen Anteile der Gemeindegrößen-

---

1) Siehe Anhang A. Bei den unmittelbaren Einnahmen und Ausgaben ist eine Anpassung um die seit 1974 nicht mehr enthaltenen besonderen Finanzierungsvorgänge nicht vorgenommen worden, da dieser methodische Bruch in der Tendenz für alle Gemeinden gleichermaßen gilt und die Vergleichbarkeit von Anteilsgrößen nur unwesentlich einschränkt.

klassen und Gemeindearten an den Ausgabegrößen sind in Tabelle 23 enthalten.

Zunächst einmal ist festzustellen, daß der Anteil der kreisfreien Städte an allen aufgeführten Ausgabearten kontinuierlich zugunsten der kreisangehörigen Gemeinden fällt. Innerhalb der kreisangehörigen Gemeinden sinkt der Anteil der Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern an den jeweiligen Gesamtgrößen aller Ausgabearten kräftig. Konstante Anteile hält dagegen die Klasse der Gemeinden mit 3.000 - 10.000 Einwohnern. Deutlich steigende Werte ergeben sich für die Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern. Die übrigen leicht steigenden Anteile fallen den Gemeindeverbänden zu.

Ebenfalls zeigt sich, daß die kreisfreien Städte 1978: 36,3 v.H. aller kommunalen unmittelbaren Ausgaben für 31,0 v.H. der gesamten Gemeindebevölkerung tätigen, obwohl sie nur 1,0 v.H. der gesamten Anzahl der Gemeinden ausmachen (Tabelle 22 und Tabelle 23). Schon hieraus wird wiederum deutlich, wie unterschiedlich auch bei den kommunalen Ausgaben das Gewicht der einzelnen Gemeinden ist.

Die sich anschließende Erörterung der entsprechenden Anteilsgrößen bei den Einnahmearten basiert auf Tabelle 24. Die Werte für die Anteile der Gemeinegrößenklassen und der Gemeindearten zeigen grundsätzlich eine ähnliche Entwicklung auf, wie sie auch bei der Untersuchung der Ausgabearten festzustellen gewesen ist. So geht der Anteil der kreisfreien Städte an den gesamten unmittelbaren Einnahmen und an den gesamten Steuereinnahmen der Gemeinden wiederum zugunsten der kreisangehörigen Gemeinden zurück. Dagegen bleiben ihre entsprechenden Anteile bei den Zahlungen von Ländern (Bund) und bei den Zahlungen von Gemeinden eher konstant.

Gravierend ist jedoch wiederum die Anteilsverschiebung bei den kreisangehörigen Gemeinden. Während die Gemeinden mit 3.000 - 10.000 Einwohnern bei den unmittelbaren Einnahmen, bei den Steuereinnahmen, bei den Zahlungen von Ländern (Bund) und bei den Zahlungen von Gemeinden nur leichte Rückgänge zu verzeichnen haben, müssen die Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern wiederum starke Einbußen hinnehmen.

Die "Gewinner" dieses finanzwirtschaftlichen Strukturwandels sind, wie schon bei den Ausgabearten, die Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern und - weniger ausgeprägt - die Gemeindeverbände. Die Gemeindeverbände verzeichnen ebenfalls Zuwächse bei den unmittelbaren Einnahmen und bei den Zahlungen von Ländern (Bund). Ihr durch ihren besonderen Charakter als Gemeindeverband bedingter niedriger Anteil an den Steuereinnahmen bleibt über den betrachteten Zeitraum konstant. Ihre Stellung als übergreifender Verband der einzelnen kreisangehörigen Gemeinden mit den daraus entspringenden zentralen Funktionen für diese Gemeinden wird auch durch den etwa konstant bleibenden Anteil von 82 v.H. an den Zahlungen von Gemeinden (im wesentlichen die Kreisumlagen) deutlich.

TABELLE 23: Verteilung von Ausgabearten auf Gemeindegrößenklassen und Gemeindearten, ausgewählte Jahre von 1961-1978 (v.H.)

Jahr	Insgesamt	Davon:				
		Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden			Gemeindeverbände
			> 10.000 Einwohner	3.000-10.000 Einwohner	<3.000 Einwohner	
	unmittelbare Ausgaben					
1961	100	45,3	13,3	9,9	12,9	18,6
1965	100	41,3	14,3	10,9	14,1	19,4
1969	100	40,2	17,1	10,7	11,7	20,3
1970	100	39,4	18,0	10,4	11,2	21,0
1972	100	37,7	21,2	10,7	8,2	22,1
1974	100	36,6	26,2	11,1	7,0	19,1
1977	100	36,9	27,9	9,7	5,4	20,1
1978	100	36,3	30,9	11,0	4,8	17,1
	Personalausgaben					
1961	100	53,8	12,2	6,9	5,7	21,4
1965	100	51,2	.	.	.	21,5
1969	100	48,9	15,7	7,0	5,4	23,0
1970	100	45,8	17,8	7,4	5,5	23,5
1972	100	46,3	19,0	6,6	3,5	24,6
1974	100	42,6	22,4	6,3	2,6	26,1
1977	100	41,9	24,3	6,0	2,1	25,6
1978	100	42,6	28,2	7,1	2,0	20,1
	Investitionsausgaben					
1961	100	43,0	14,5	12,7	17,9	11,9
1965	100	37,0	16,1	14,3	19,5	13,1
1969	100	35,7	20,3	14,3	16,0	13,6
1970	100	34,4	21,3	14,1	15,7	14,6
1972	100	32,0	25,9	15,1	12,1	14,9
1974	100	30,2	27,6	13,7	9,0	19,4
1977	100	30,4	29,0	12,1	7,4	21,1
1978	100	29,7	31,5	13,5	6,0	19,4

Quelle: Tabelle XIII in Anhang A. - Eigene Berechnungen.

TABELLE 24: Verteilung der Einnahmearten nach Gemeindegrößenklassen und Gemeindearten, ausgewählte Jahre von 1961-1978 (v.H.)

Jahr	Insgesamt	Davon:				
		Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden			Gemeindeverbände
			>10.000 Einwohner	3.000-10.000 Einwohner	<3.000 Einwohner	
	Unmittelbare Einnahmen					
1961	100	.	.	.	.	.
1965	100	47,0	17,3	12,4	13,8	9,6
1969	100	44,9	20,1	12,4	12,3	10,3
1970	100	44,1	20,7	12,0	12,1	11,2
1972	100	41,8	24,7	12,2	9,0	12,4
1974	100	41,9	27,6	11,3	7,0	12,1
1977	100	41,5	29,9	10,3	5,4	12,9
1978	100	41,5	33,0	11,5	5,0	9,1
	Steuereinnahmen					
1961	100	51,7	18,0	13,6	14,9	1,7
1965	100	48,1	20,6	14,4	14,9	2,0
1969	100	47,6	23,4	13,8	13,2	2,0
1970	100	47,4	24,2	13,1	13,1	2,3
1972	100	47,1	28,1	13,4	9,4	2,1
1974	100	46,4	32,3	12,5	7,2	1,7
1977	100	45,6	35,6	11,3	6,1	1,4
1978	100	45,0	36,6	11,7	5,1	1,5
	Zahlungen von anderer Ebene					
1961	100	27,4	9,6	10,3	20,3	32,3
1965	100	25,0	10,5	10,9	20,7	32,9
1969	100	27,8	14,3	10,1	15,3	32,4
1970	100	26,5	15,0	9,8	14,6	34,2
1972	100	28,0	17,8	10,5	9,9	33,8
1974	100	26,5	21,6	9,8	6,7	35,3
1977	100	26,3	23,3	8,8	5,6	36,0
1978	100	25,4	25,0	9,9	5,0	34,7
	Zahlungen von gleicher Ebene					
1961	100	5,0	5,4	3,0	5,0	81,6
1965	100	3,6	5,4	3,4	5,4	82,2
1969	100	3,6	6,7	3,5	4,7	81,4
1970	100	3,8	6,5	3,3	4,8	81,7
1972	100	3,9	7,4	3,2	3,8	81,6
1974	100	4,0	10,6	2,7	1,5	81,2
1977	100	4,5	11,3	1,8	1,0	81,5
1978	100	4,4	10,4	1,7	0,9	82,6

Quelle: Tabelle XIII in Anhang A. - Eigene Berechnungen.

c) Struktur der Pro-Kopf-Größen von Ausgabe- und Einnahmearten

Die Bildung von Pro-Kopf-Größen stellt weniger auf das fiskalische Potential von nach bestimmten Kriterien geordneten Gruppen von Gemeinden ab, sondern primär darauf, wie der einzelne Gemeindebürger im (statistischen) Durchschnitt gesehen, in den jeweiligen Gemeindegruppen finanzwirtschaftlich "versorgt" bzw. "belastet" ist. Die entsprechenden Werte sind auf der Basis der Tabelle 22 und der Tabelle XIII[1] errechnet worden und sind in der Tabelle 25 aufgeführt.

Vergleicht man die Pro-Kopf-Anteile der einzelnen Gemeindegruppen, so fällt die insgesamt überragende Bedeutung der kreisfreien Städte in den einzelnen Ausgabearten auf, auch wenn es im Zeitablauf teilweise zu nicht unerheblichen Nivellierungen gekommen ist. Insbesondere bei den unmittelbaren Ausgaben und den Personalausgaben tätigen die kreisfreien Städte während des gesamten Zeitraums insgesamt mehr Ausgaben Pro-Kopf als alle kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände zusammen. Von Anfang an kleinere Differenzen ergeben sich zwischen den Investitionsausgaben der kreisfreien Städte und denen der kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbänden zusammen, wobei ab 1977 die Ausgaben der letzteren diejenigen der kreisfreien Städte sogar übertreffen[2].

Die größten Unterschiede treten jedoch wiederum innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden auf. Insbesondere für Personal geben die Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern mehr als dreimal soviel wie die Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern aus. Dagegen sind die Unterschiede insbesondere bei den Investitionsausgaben wesentlich geringer. Deutlich wird auch die zentrale Verwaltungsfunktion der Gemeindeverbände für ihre Gemeinden (vgl. Tabelle 25).

Trotz dieser ohne Zweifel starken Diskrepanzen der Pro-Kopf-Ausgaben in den einzelnen Gemeindegrößenklassen zeigen die entsprechenden Meßzahlen (Tabelle 26) doch eine Tendenz zur Nivellierung. So wachsen die Ausgabearten der kreisfreien Städte deutlich langsamer als diejenigen der kreisangehörigen Gemeinden (einschließlich Gemeindeverbände). Besonders ausgeprägt ist diese Nivellierungstendenz bei den Investitionsausgaben, wo die kreisangehörigen Gemeinden gegenüber den kreisfreien Städten überdurchschnittliche Zuwächse verzeichnen können. Innerhalb der kreisangehörigen Gemeinden "profitieren" davon besonders Einwohner in kleineren Gemeinden. Die größten Zuwächse sind jedoch wiederum bei den Gemein-

---

1) Siehe Anhang A.

2) Eine deutliche Differenz zugunsten der größeren und großen Gemeinden ergibt sich jedoch dann, wenn die Investitionen der kommunalen Eigenbetriebe und Gesellschaften mit einbezogen werden, da kleine Gemeinden in bedeutend geringerem Umfang derartige Betriebe unterhalten. Vgl. M.Reidenbach, Zur In-

TABELLE 25: Verteilung von Ausgabearten auf Gemeindegrößenklassen und Gemeindearten (Pro-Kopf), 1961, 1965, 1970, 1977, 1978 (DM)

Jahr	Insgesamt	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden und GV: Insgesamt	darunter: Kreisangehörige Gemeinden > 10.000 Einwohner	3.000-10.000 Einwohner	< 3.000 Einwohner	Gemeindeverbände
	Unmittelbare Ausgaben						
1961	493	637	413	406	282	205	142
1965	773	923	692	578	470	383	229
1970	1.083	1.285	983	786	649	492	341
1977	1.869	2.216	1.711	1.301	1.069	843	547
1978	1.877	2.197	1.734	1.410	1.162	887	464
	Personalausgaben						
1961	115	176	84	88	46	21	39
1965	171	254	127	.	.	.	56
1970	248	342	201	178	106	55	87
1977	579	780	489	353	206	103	215
1978	516	709	430	355	207	102	150
	Investitionsausgaben						
1961	237	286	210	214	174	137	44
1965	384	413	369	324	306	262	77
1970	482	499	473	415	391	305	105
1977	556	543	562	403	397	344	171
1978	607	587	615	468	465	360	172

Quellen: Tabelle 22 und Tabelle XIII (Anhang A). - Eigene Berechnungen.

TABELLE 26: Entwicklung der Ausgabearten (Pro-Kopf) nach Gemeindegrößenklassen und Gemeindearten, 1961, 1965, 1970, 1977, 1978 (1961 = 100)

Jahr	Insgesamt	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden und GV				
			Insgesamt	darunter:			
				Kreisangehörige Gemeinden			Gemeindeverbände
				> 10.000 Einwohner	3.000-10.000 Einwohner	< 3.000 Einwohner	
	Unmittelbare Ausgaben						
1961	100	100	100	100	100	100	100
1965	156	147	155	142	166	187	160
1970	219	204	234	192	230	240	239
1977	379	353	409	320	379	412	383
1978	381	345	415	347	412	433	327
	Personalausgaben						
1961	100	100	100	100	100	100	100
1965	146	144	151	.	.	.	144
1970	212	194	240	201	229	257	225
1977	497	442	585	396	446	479	556
1978	445	403	512	403	450	486	385
	Investitionsausgaben						
1961	100	100	100	100	100	100	100
1965	162	144	175	15[illegible]	175	191	174
1970	203	174	225	194	224	223	240
1977	234	189	267	138	227	251	389
1978	256	205	293	219	267	263	391

Quellen: Tabelle 25. - Eigene Berechnungen.

deverbänden, insbesondere im Zeitraum von 1970 bis 1977[1] zu beobachten.

Überhaupt nimmt die Investitionsintensität, also der Anteil der Investitionen an den unmittelbaren Ausgaben, mit der Gemeindegröße rapide ab. Zugleich sinkt diese im Zeitablauf auch für alle Gemeinden beträchtlich, so daß die kleinen Gemeinden, die zu Beginn der sechziger Jahre noch etwa zwei Drittel der unmittelbaren Ausgaben investieren, am Ende des Beobachtungszeitraums nur noch etwa zwei Fünftel investieren. Bei den kreisfreien Städten sinkt der entsprechende Anteil von knapp der Hälfte auf ein Viertel (Tabelle 31).

Die Betrachtung der Pro-Kopf-Größen bei den Einnahmearten (Tabelle 27) zeigt zunächst bei den unmittelbaren Einnahmen ein ähnliches Bild wie bei den Ausgabearten. So differieren die unmittelbaren Einnahmen der kreisfreien Städte über den gesamten Zeitraum erheblich von denen der kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände. Innerhalb der kreisangehörigen Gemeinde dominieren wiederum die Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern.

Bei den Steuern liegen die Einnahmen der kreisfreien Städte weit über dem Durchschnitt für alle Gemeinden. Deutliches "Schlußlicht" sind wegen der begrenzten eigenen Finanzquellen die Gemeindeverbände. Das gilt insbesondere für die Steuern. Die damit offensichtliche Diskrepanz zwischen ihren Aufgaben und Ausgaben und dem eigenen Finanzierungspotential leitet zum Finanzausgleich über.

Die entsprechenden Pro-Kopf-Größen in Tabelle 27 machen die ausgleichenden Wirkungen des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs deutlich. So liegen die Zahlungen von anderen Ebenen bei den kreisfreien Städten deutlich unter denen der kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände zusammen. Innerhalb der letzten Gruppe findet wiederum ein Konzentrationsprozeß zugunsten der Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern und der Gemeindeverbände statt.

Der stark anwachsende interkommunale Zahlungsverkehr ist die herausragende Finanzierungsquelle für die Gemeindeverbände. Dagegen sind die Anteile der Gemeinden im Vergleich gering, wenn auch bei den kreisfreien Städten und den Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern deutlich höher als bei den kleinen Gemeinden.

Forts. von Fußnote 2), S.119
vestitionstätigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften, Zweckverbände und Unternehmen, in: AfK, 19. Jg. (1980), S.229.

1) Der Rückgang 1978 ist auf die Ausgliederung der Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen aus der Finanzstatistik zurückzuführen.

TABELLE 27: **Verteilung der Einnahmearten nach Gemeindegrößenklassen und Gemeindearten (Pro-Kopf)**, 1961, 1965 1970, 1977, 1978 (DM)

Jahr	Insgesamt	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden und GV				
			Insgesamt	darunter:			
				Kreisangehörige Gemeinden			Gemeindeverbände
				> 10.000 Einwohner	3.000-10.000 Einwohner	< 3.000 Einwohner	
	Unmittelbare Einnahmen						
1961	.	.	.	.	.	.	.
1965	581	793	470	526	402	281	85
1970	799	1.062	669	669	551	391	134
1977	1.306	1.740	1.110	978	795	592	244
1978	1.253	1.675	1.063	1.006	815	604	155
	Steuereinnahmen						
1961	184	268	138	206	145	89	5
1965	219	305	173	236	176	114	7
1970	294	419	232	287	221	155	10
1977	667	976	527	594	447	341	13
1978	696	1.010	555	620	459	351	16
	Zahlungen von anderer Ebene						
1961	115	89	130	69	69	76	58
1965	201	146	230	110	122	146	101
1970	267	213	294	151	150	158	136
1977	539	455	577	313	281	252	281
1978	599	490	648	365	335	294	302
	Zahlungen von gleicher Ebene						
1961	49	7	72	16	8	8	62
1965	71	7	104	20	13	13	88
1970	97	11	139	25	18	19	118
1977	305	39	426	76	28	22	319
1978	299	42	415	75	29	26	358

Quellen: Tabelle 22 und Tabelle XIV (Anhang A). - Eigene Berechnungen.

Die Entwicklung im Zeitablauf wird durch die Meßzahlen, basierend auf den Pro-Kopf-Größen, deutlicher (Tabelle 28) und relativiert insbesondere die Aussage des interkommunalen Einnahmeausgleichs durch vertikale Zahlungsströme. So sind die Zuwächse der unmittelbaren Einnahmen bei den kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbänden zusammen zwar höher als bei den kreisfreien Städten, also eine leichte Angleichung der absoluten Pro-Kopf-Größen. Auch fällt bei dieser Einnahmeart wiederum die überdurchschnittliche Dynamik der Entwicklung bei den Gemeindeverbänden auf, während hier die Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern die geringsten Zuwächse haben. Andererseits zeigen die Meßzahlen für den Bereich der Zahlungen von anderen Ebenen, also insbesondere allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen, daß überraschenderweise die kreisfreien und in der Regel größeren und großen Städte in den siebziger Jahren größere Zuwächse aufweisen als die kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände zusammen. Innerhalb der letzten Gruppe ragen die Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern und die Gemeindeverbände heraus. Ein ähnliches Bild wie beim vertikalen Zahlungsverkehr ergibt sich beim horizontalen Zahlungsverkehr, wenn auch diese Entwicklung wegen des dominierenden Anteils der Gemeindeverbände nicht so schwer wiegt.

Die Steuereinnahmen pro Einwohner gleichen sich dagegen an, auch wenn hier die Diskrepanzen zwischen den absoluten Größen, wie oben angeführt, nach wie vor erheblich sind[1]. Hier sind die Zuwächse über den gesamten Zeitraum bei den kreisfreien Städten geringer (1978 = 377) als bei den kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbänden zusammen (1978 = 402). Innerhalb der letzten Gruppe haben von dieser Entwicklung offensichtlich die kleineren Gemeinden profitiert.

Das Problem der Nivellierung bzw. Konzentration der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung im interkommunalen Vergleich soll noch durch eine andere statistische Methode untersucht werden. In Tabelle 29 sind die Anteile der Einnahme- und Ausgabearten der Gemeindegrößenklassen und Gemeindearten (Pro-Kopf) an den jeweiligen Gesamtgrößen (Pro-Kopf) errechnet worden, die die Abweichungen vom jeweiligen Jahresdurchschnitt verdeutlichen und somit Hinweise auf Nivellierungs- bzw. Konzentrationstendenzen im betrachteten Zeitraum liefern.

Bei den Ausgabegrößen bestätigt sich die These, daß eine generelle Nivellierung der Pro-Kopf-Ausgaben zwischen den kreisfreien Städten und den kreisangehörigen Gemeinden, einschließlich ihrer Gemeindeverbände, stattgefunden hat. Bei den Personalausgaben ist diese Angleichung am geringsten, und bei den Investitionsausgaben findet sogar eine Umkehrung der Verhältnisse zugunsten der kreisangehörigen Gemeinden und der Gemeindeverbände statt.

---

1) Zum interkommunalen Nivellierungseffekt der Gemeindefinanzreform hinsichtlich der Steuerkraft vgl. ausführlich F.Tetsch, a.a.O., S.225 ff.

TABELLE 28: <u>Entwicklung der Einnahmearten nach Gemeindegrößenklassen und Gemeindearten (Pro-Kopf)</u>, 1961, 1965 1970, 1977, 1978 (1961 = 100)

Jahr	Insgesamt	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden und GV				
			Insgesamt	darunter:			
				Kreisangehörige Gemeinden			Gemeindeverbände
				> 10.000 Einwohner	3.000-10.000 Einwohner	< 3.000 Einwohner	
	Unmittelbare Einnahmen[a)]						
1961	.	.	.	.	.	.	.
1965	100	100	100	100	100	100	100
1970	137	133	142	136	139	157	127
1977	224	219	236	185	197	211	287
1978	217	211	226	191	203	215	194
	Steuereinnahmen						
1961	100	100	100	100	100	100	100
1965	118	114	125	114	120	128	138
1970	159	156	167	139	152	174	208
1977	363	364	382	288	308	383	260
1978	378	377	402	301	317	394	320
	Zahlungen von anderer Ebene						
1961	100	100	100	100	100	100	100
1965	174	164	177	150	177	193	174
1970	231	239	226	235	218	208	235
1977	469	511	444	454	407	332	484
1978	521	551	498	529	486	387	521
	Zahlungen von gleicher Ebene						
1961	100	100	100	100	100	100	100
1965	145	107	144	121	159	171	143
1970	198	160	194	154	219	238	192
1977	622	557	591	475	350	275	515
1978	610	600	576	469	363	325	577

a) 1965 = 100

Quelle; Tabelle 27. - Eigene Berechnungen.

TABELLE 29: **Anteile der Ausgaben und Einnahmen (Pro-Kopf) der Gemeindegrößenklassen und Gemeindearten an den jeweiligen gesamten Ausgaben und Einnahmen (Pro-Kopf) der Gemeinden,** 1961 und 1978 (v.H.)

Jahr	Insgesamt	Kreisfreie Städte	Davon: Kreisangehörige Gemeinden und GV insgesamt	darunter: Kreisangehörige Gemeinden > 10.000 Einwohner	3.000-10.000 Einwohner	< 3.000 Einwohner	Gemeindeverbände
	Unmittelbare Ausgaben						
1961	100	127,0	84,8	82,4	57,2	41,6	28,8
1978	100	117,0	92,4	75,1	61,9	47,3	24,7
	Personalausgaben						
1961	100	151,7	72,4	75,9	39,7	18,1	33,6
1978	100	137,4	83,3	68,8	40,1	19,8	29,1
	Investitionsausgaben						
1961	100	120,6	88,6	90,3	73,4	57,8	18,5
1978	100	96,7	101,5	77,1	76,6	59,3	28,3
	Unmittelbare Einnahmen						
1961	100	137,6	80,9	90,5	69,2	48,4	14,6
1978	100	133,7	84,8	80,3	65,0	48,2	13,2
	Steuereinnahmen						
1961	100	145,7	75,0	112,0	78,8	48,4	2,7
1978	100	145,1	79,7	89,1	65,9	50,4	2,3
	Zahlungen von anderer Ebene						
1961	100	77,4	113,0	60,0	60,0	66,1	50,4
1978	100	81,8	108,2	60,9	55,9	49,1	50,4
	Zahlungen von gleicher Ebene						
1961	100	14,3	146,9	32,7	16,3	16,3	126,5
1978	100	14,0	138,8	25,1	9,7	8,7	119,7

Quellen: Tabelle 25 und Tabelle 27. - Eigene Berechnungen.

Auch innerhalb der kreisangehörigen Gemeinden, wiederum bei den Investitionen am deutlichsten, tritt eine Nivellierung auf Kosten der Städte und zugunsten der kleinen Gemeinden ein. Zugleich ist zu ersehen, daß im gleichen Zeitraum die Bedeutung der Gemeindeverbände, insbesondere im Investitionsbereich, anwächst.

Diese Tendenzen gelten, wenn auch deutlich schwächer, ebenfalls für die Strukturentwicklung der unmittelbaren Einnahmen und der Steuereinnahmen (mit Ausnahme der Rolle der Gemeindeverbände). Doch weiterhin bleiben die Unterschiede zwischen den kreisfreien Städen - also vor allen Dingen größeren Städten und Großstädten - und den kreisangehörigen Gemeinden einschließlich ihrer Gemeindeverbände kraß. Auffällig bei den Steuereinnahmen ist außerdem die relative Besserstellung der kleinen Gemeinden im Zeitablauf.

Diese nivellierenden Tendenzen bei den Ausgabearten und den Steuereinnahmen (bedingt durch Änderungen des Steuerrechts und/oder der Struktur der Zensiten) gelten auch für den Zahlungsverkehr aber in umgekehrter Weise. Sowohl bei den Zahlungen von anderer Ebene wie auch bei den Zahlungen von gleicher Ebene findet offensichtlich eine Konzentration der Mittel bei größeren Gemeindeeinheiten statt, d.h. bei den kreisfreien Städten zuungunsten der kreisangehörigen Gemeinden einschließlich der Gemeindeverbände und bei der letzten Gruppe wiederum zugunsten der Gemeindeverbände.

Diese Ergebnisse machen es notwendig, den Zahlungsverkehr von anderen Ebenen genauer zu untersuchen, wobei hier wiederum die Entwicklung der Pro-Kopf-Größen und deren Abweichungen vom Durchschnitt im Zeitablauf von besonderem Interesse ist (Tabelle 30). Zunächst einmal kann festgestellt werden, daß die Abweichungen vom Durchschnitt geringer sind als bei den Steuereinnahmen, wenn man zunächst kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden einschließlich der Gemeindeverbände gegenüberstellt, wobei die Unterschiede der Ausstattung mit Zuweisungen Pro-Kopf bei den Zweckzuweisungen am geringsten sind. Insgesamt gesehen erhalten die kreisfreien Städte, deren Steuerkraft ja erheblich über der der kreisangehörigen Gemeinden einschließlich Gemeindeverbände liegt, geringere Zuweisungen Pro-Kopf, was durch die prozentualen Anteile am Durchschnitt verdeutlicht wird. Im Zeitablauf tritt jedoch eine deutliche Nivellierung zugunsten der größeren Gemeinden ein. Dieses gilt für die allgemeinen und wesentlich deutlicher für die zweckgebundenen Zuweisungen von Bund und Ländern.

Diese Nivellierungstendenz zugunsten der kreisfreien Städte und damit insgesamt eine interkommunale Konzentrationstendenz, hat im Bereich der Zweckzuweisungen, insbesondere bei den Investitionszuweisungen, ebenfalls stattgefunden. Fallen die Anteile 1962 bei den Investitionszuweisungen für die kreisfreien Städte und für die kreisangehörigen Gemeinden einschließlich der Gemeindeverbände noch deutlich auseinander, so nähern sich die Werte im Zeitablauf nahezu vollständig an. Betrachtet man im gleichen Zeitraum das Verhältnis der kreisangehörigen Gemeinden zu ihren Gemeindever-

TABELLE 30: Verteilung der verschiedenen Zuweisungsarten von Bund und Ländern auf die Gemeindegrößenklassen und Gemeindearten Pro-Kopf (in DM) und ihre Abweichungen von den jeweiligen Anteilen für alle Gemeinden (v.H., Gemeinden und GV insgesamt = 100)[a], ausgewählte Jahre, 1961-1978

Jahr	Gemeinden und GV insgesamt	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden und GV insgesamt	Kreisangehörige Gemeinden				Gemeindeverbände
				Insgesamt	> 10.000 Einwohner	3.000-10.000 Einwohner	< 3.000 Einwohner	
	Allgemeine Zuweisungen							
1961	50	32	60	38	33	36	41	22
	(100)	(64,0)	(120,0)	(76,0)	(66,0)	(72,0)	(82,0)	(44,0)
1965	91	55	104	69	59	66	79	40
	(100)	(60,4)	(114,3)	(75,8)	(64,8)	(72,7)	(86,8)	(44,0)
1970	123	79	146	88	88	82	94	57
	(100)	(64,0)	(118,6)	(71,5)	(71,5)	(66,7)	(76,4)	(46,3)
1978	282	200	329	189	200	179	152	140
	(100)	(70,9)	(115,7)	(67,0)	(70,9)	(63,5)	(57,4)	(49,6)
	Spezielle Zuweisungen							
1961	61	52	66	30	31	28	32	35
	(100)	(85,2)	(108,2)	(49,2)	(50,8)	(45,9)	(52,5)	(57,4)
1965	112	91	122	61	52	55	67	61
	(100)	(81,3)	(108,9)	(54,5)	(46,4)	(49,1)	(59,8)	(54,5)
1970	143	134	148	69	74	68	64	79
	(100)	(93,7)	(103,5)	(48,3)	(51,7)	(47,6)	(44,8)	(55,2)
1978	279	261	287	136	144	132	113	150
	(100)	(93,5)	(102,9)	(48,7)	(51,6)	(47,3)	(40,5)	(53,8)
	Zweckgebundene Zuweisungen für Investitionen							
1962	35	30	37	31	.	.	.	6
	(100)	(85,7)	(105,7)	(88,6)				(17,1)
1965	59	43	67	49				18
	(100)	(72,9)	(113,6)	(83,1)				(30,5)
1970	81	76	84	51	.	.	.	33
	(100)	(93,8)	(103,7)	(63,0)				(40,7)
1974	166	154	170	94	103	90	76	76
	(100)	(92,8)	(102,4)	(56,6)	(62,0)	(54,2)	(45,8)	(45,8)
1978	167	155	172	101	103	102	89	71
	(100)	(92,8)	(103,0)	(60,5)	(61,7)	(61,1)	(53,3)	(42,5)

a) Diese Werte sind in ( ) gesetzt.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Kommunalfinanzen 1962; dass. (Hrsg.), Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 1974; Tabelle 22 und Tabelle XIII und XV in Anhang A. - Eigene Berechnungen.

bänden, so verlagern sich hier die Anteile von den Gemeinden zu den Gemeindeverbänden, also auch eine Konzentrationstendenz der Zuweisungen bei einem größeren, übergreifenden Verband. Innerhalb der Gemeindegrößenklassen zeigen die Anteile bei den kreisangehörigen Gemeinden nur relativ geringe Unterschiede, wenn auch fallend zu den kleinsten Gemeinden hin[1].

Diese im Hinblick auf das Ausgleichsziel überraschende Entwicklung im Bereich des Zahlungsverkehrs[2], d.h. insbesondere bei den Zuweisungen von Bund und Ländern an die Gemeinden und Gemeindeverbände, können aus anderer Sicht noch stärker verdeutlicht werden. In Tabelle 31 ist die Zuweisungsintensität auf der Grundlage der Pro-Kopf-Größen im Investitionsbereich für die Gemeindegrößenklassen und die Gemeindearten berechnet worden. Dabei zeigt sich, daß diese im Zeitablauf insgesamt zunimmt, wobei aber die kreisfreien Städte die stärksten Zuwächse zu verzeichnen haben. Überproportional ist der Anstieg ebenfalls bei den Gemeindeverbänden.

Unterstellt man die Richtigkeit der gängigen These, daß eine höhere Zuweisungsintensität den Entscheidungsspielraum der Gemeinden auch stärker restringiere, dann ergibt sich, daß im Zeitablauf die Eigenständigkeit der kreisfreien Städte stärker eingeschränkt worden sei als die der übrigen Gemeinden. Das gleiche Argument träfe dann ebenfalls auf die Gemeindeverbände zu. Diese Problematik wiegt umso schwerer, als diese Gebietskörperschaften über die Hälfte des finanzwirtschaftlichen Volumens der Gemeinden beanspruchen. Schließt man sich jedoch der These an, daß große und finanzstarke Gemeinden das Zuweisungssystem besser als kleine Gemeinden für ihre eigenen Ziele "nutzen" können, so würde diese These durch die empirischen Ergebnisse ebenfalls nicht widerlegt. Damit wird gleichzeitig deutlich, wie problematisch Versuche zur Verifizierung von Thesen zumindest anhand globaler statistischer Zusammenhänge sein können.

---

1) Die nicht aufgeführte Untersuchung der Zuweisungen und Zuschüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden, also vor allen Dingen Kreiszuschüsse für Investitionen der Gemeinden (Pro-Kopf) hat für 1977 ergeben, daß sich diese auch ziemlich gleichmäßig auf die kreisangehörigen Gemeinden verteilen.

2) Zwischen den Ländern treten zudem noch erhebliche Unterschiede auf, so daß die horizontale Konzentrationstendenz unterschiedlich stark ausgeprägt sein dürfte. Zu einem länderspezifischen Vergleich für das Jahr 1974 siehe F.Tetsch, a.a.O., S.274 ff.

TABELLE 31: **Anteil der Zuweisungen und Zuschüsse für kommunale Investitionen Pro-Kopf an den Investitionen Pro-Kopf (Zuweisungsintensität) und Anteil der Investitionen Pro-Kopf an den unmittelbaren Ausgaben Pro-Kopf (Investitionsintensität) nach Gemeindengrößenklassen und Gemeindearten,** ausgewählte Jahre 1961-1978 (v.H.)

Jahr	Gemeinden (GV) insgesamt	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden und GV	Kreisangehörige Gemeinden			Gemeindeverbände
				> 10.000 Einwohner	3.000-10.000 Einwohner	< 3.000 Einwohner	
	Zuweisungsintensität bei den Investitionen						
1962	12,2	9,0	14,2	.	.	.	10,3
1965	15,4	10,4	18,2	.	.	.	23,4
1970	16,8	15,2	17,8	.	.	.	31,4
1974	27,6	26,7	27,8	22,3	20,0	20,1	44,7
1977	28,2	28,4	28,1	21,6	19,9	22,7	43,3
1978	27,5	26,4	27,9	21,6	22,2	24,7	41,3
	Investitionsintensität						
1961	48,1	45,6	50,2	52,7	61,7	66,8	31,0
1965	49,7	44,7	53,3	56,1	65,1	68,4	33,6
1970	44,5	38,8	48,1	52,8	60,2	62,0	30,8
1974	36,0	29,7	39,1	37,9	44,7	46,6	36,6
1977	29,7	24,5	32,8	31,0	37,1	40,8	31,3
1978	32,3	26,7	35,5	33,2	40,0	40,6	37,1

Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Kommunalfinanzen 1962, a.a.O.; dass. (Hrsg.), Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 1974; Tabelle 22 und Tabelle XIII und XV in Anhang A. - Eigene Berechnungen.

4. DIE ROLLE AUSGEWÄHLTER POLITIKBEREICHE FÜR DIE FINANZWIRTSCHAFTLICHE VERFLECHTUNG

Die Untersuchung hat sich bisher auf finanzstatistische Größen konzentriert, wobei diese nach verschiedenen Gesichtspunkten im Querschnitt und im Längsschnitt ausgewertet worden sind. Für die Beurteilung von Veränderungen der Rolle der Gemeinden im gesamtstaatlichen Aktivitätsspektrum ist es jedoch ebenfalls erforderlich, in ausgewählten Politikbereichen die Erfolge der Gebietskörperschaften bei der Umsetzung ihrer Ziele zu untersuchen. Gerade wenn es sich um konfliktbeladene Zielsetzungen handelt[1)], kann das Ausmaß des Erfolges bei der Durchsetzung der Ziele, bezogen auf die einzelne Gebietskörperschaftsebene, Hinweise dafür liefern, ob und wie die Einflüsse verteilt sind und wie sich diese möglicherweise verändert haben.

Von herausragender Bedeutung sind dabei die Stabilitäts- und Wachstumspolitik, die vorwiegend auf die Steuerung des Gesamtaggregats der kommunalen Investitionen abstellt[2)], sowie Politikbereiche, in denen aufgabenbedingt die Mischfinanzierung besonders ausgeprägt ist. Besonderes Interesse erfährt dabei der Zuweisungsbereich, da dieser sich als überproportional dynamisch erwiesen hat und von daher - im Gegensatz zu anderen finanzstatistischen Größen - auf den ersten Blick am ehesten vertikale und horizontale Zentralisierungsvorgänge gefördert haben könnte[3)].

a) Kommunale Investitionstätigkeit unter dem Aspekt der zentralstaatlichen Stabilitäts- und Wachstumspolitik

Der Erfolg der Einbindung der dezentralen Haushalte in eine einheitlich ausgerichtete Stabilitäts- und Wachstumspolitik berührt einerseits einen entscheidungsbezogenen Aspekt und andererseits einen wirkungsbezogenen Aspekt. Obwohl der erstere, entsprechend der Thematik der Arbeit, im Vordergrund steht, sind beide Aspekte als interdependent bzw. wechselwirksam anzusehen. Einerseits kann ein antizyklisches Verhalten des Staates intern effizient organisiert sein, ohne daß eine solche Politik auch gesamtwirtschaftlich den nötigen Erfolg bringt, d.h. effektiv im Hinblick auf vorge-

---

1) Siehe dazu Abschnitt II., S. 23 ff.

2) So wird geschätzt, daß die kommunale Komponente in den sog. Konjunkturprogrammen (einschließlich dem sog. Zukunftsinvestitionsprogramm) aus den Jahren 1974 bis 1977 über 11 Mrd.DM betragen hat. Vgl. R.R.Klein/E.Münstermann, Gemeindefinanzbericht 1978, in: Der Städtetag, NF 31.Jg. (1978), Heft 1, S.7.

3) Darüber hinaus werden gerade die Zweckzuweisungen und unter ihnen besonders die für Investitionsvorhaben, speziell dann, wenn diese beantragt werden müssen und die Verteilung und Bewilligung zumindestens formell bei den übergeordneten Entscheidungsträgern angesiedelt sind, als "neuralgischer Punkt" kommunaler Entscheidungsspielräume betrachtet. Zu dieser Ansicht u.a.

gebene Ziele ist[1]. Andererseits kann eine auf einem hinreichend bewährten theoretischen Konzept aufbauende mögliche Effektivität staatlicher Haushaltspolitik für die zielbezogene Beeinflussung des gesamtwirtschaftlichen Kreislaufs gerade aufgrund mangelnder innerstaatlicher Abstimmung obsolet werden.

Diese Problemkreise sind methodisch nicht exakt zu isolieren, wenn auch manches dafür spricht, dem letzteren Zusammenhang die größere Relevanz zuzuschreiben und darüber hinaus davon auszugehen, daß - wenn auch verbesserungsbedürftig - in der Bundesrepublik im Prinzip ein Instrumentarium existiert, "mit dem vorwiegend keynesianisch orientierte Stabilitätspolitik betrieben werden kann"[2]. Innerhalb dieses Instrumentariums stellt die Beeinflussung der öffentlichen Investitionen ein herausragendes strategisches Element dar[3]. Dieses strategische Element verteilt sich nun aber im dezentralen System der Bundesrepublik auf eine Vielzahl von Entscheidungsträgern, von denen die Gemeinden als wirtschaftspolitische Instanzen eine wichtige Rolle spielen.

Ein notwendiges einheitliches Entscheidungsverhalten läßt sich also nur über einen spezifischen Sanktionsmechanismus oder über ein adäquates kooperatives Verhalten erreichen. In diesem Zusammenhang kann aber unterstellt werden, daß ein kooperatives Verhalten umso weniger wahrscheinlich ist, je stärker die Zielsetzungen der Beteiligten miteinander konfligieren; und daß demgegenüber eine einheitliche und damit zentrale Strategie umso eher realisierbar ist, je stärker das Einflußpotential des zentralen Entscheidungsträgers ausgebildet ist, der in einer be-

---

Forts. von Fußnote 3), S. 131
E.Münstermann/H.Becker, Finanzausgleichsleistungen an Kommunen, a.a.O., S.14 f. und S.60 ff.; H.Naßmacher/K.-H.Naßmacher, Kommunalpolitik in der Bundesrepublik, a.a.O., S.100 ff.

1) Im Grundsatz vertreten die "Monetaristen" - gegenüber den "Fiskalisten" - einen solchen Standpunkt, indem sie den "Selbstheilungskräften des Marktes", unterstützt von einer entsprechenden Geldpolitik, eine höhere Effektivität zur Bereinigung von Wirtschaftskrisen einräumen als entsprechenden interventionistischen Maßnahmen des Staates. Vgl. zur Diskussion der entsprechenden theoretischen Ansätze und ihrer wirtschaftspolitischen Bedeutung u.a. H.Riese, Theoretische Grundlagen stabilitätspolitischer Kontroversen, in: Kyklos, 32. Jg. (1979), Heft 1/2, S.219-235; W.Ehrlicher/ W.D.Becker (Hrsg.), Die Monetarismus-Kontroverse, in: Beihefte zu Kredit und Kapital, Heft 4, Berlin 1978; W.Schröder, Theoretische Grundlagen stabilisierungspolitischer Kontroversen, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 112. Jg. (1976), S.209-226.

2) J.-G.Grunwald, a.a.O., S.133.

3) Vgl. ebenda, S.137.

SCHAUBILD 2: Jährliche Veränderungen der volkswirtschaftlichen Bruttowertschöpfung und der Investitionen von Bund, Ländern und Gemeinden 1961-1978

v.H.
50
0
-40

v.H.[a]
10
0
-10

62
66
70
74
78 Jahr

Bruttowertschöpfung
Invest. Bund
Invest. Länder
Invest. Gemeinden

a) Maßstab nur für Bruttowertschöpfung.

Quellen: Jahresgutachten 1980/81 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, BT 9/17 vom 29.11.1980, S.249. Tabelle I in Anhang A. - Eigene Berechnungen.

stimmten Situation an einer zielgerechten Beeinflussung der öffentlichen Investitionen interessiert ist. Daraus folgt, daß von einer Einschränkung des Handlungsspielraums nur dann gesprochen werden kann, wenn ein Handeln "erzwungen" wird, das den subjektiven Zielen und Interessen des Handelnden entgegenläuft.

Eine solche Handlungs- und Entscheidungssituation liegt im Bereich der Stabilitäts- und Wachstumspolitik nach den bisherigen Erkenntnissen offensichtlich vor[1].

aa) Prozyklisches Investitionsverhalten und Finanzierungsstrategien der Gemeinden im Hinblick auf die Investitionszuweisungen von Bund und Ländern

So entspricht es grundsätzlich den widersprüchlichen Zielsetzungen und Interessen des Bundes auf der einen Seite und denen der Länder (mit Einschränkungen) und der Gemeinden auf der anderen Seite, ihr Haushaltsgebaren antizyklisch bzw. prozyklisch auszurichten. Auch wenn diese Feststellung allgemein anerkannt wird, wird insbesondere das Verhalten der dezentralen Gebietskörperschaften immer auch von Beeinflussungsstrategien des Zentralstaats überlagert, so daß ein "Laborversuch", einmal ohne und einmal mit Berücksichtigung antizyklischer Beeinflussung durch den Zentralstaat, wohl kaum methodisch zu bewerkstelligen ist. Es kann aber unter der Annahme eines im Grunde prozyklischen Verhaltens, insbesondere der kommunalen Investitionstätigkeit, geprüft werden, inwieweit entsprechend gegensteuernde Strategien des Bundes erfolgreich gewesen sind[2], bzw. inwieweit solche Strategien überhaupt eingesetzt worden sind.

Auf der Grundlage einer Reihe von Schaubildern, die z.T. nach den bisher verwendeten Daten angefertigt worden sind, soll diese Fragestellung verdeutlicht werden. Dabei wird als Konjunkturindikator die Entwicklung der Bruttowertschöpfung in Preisen von 1970 zugrunde gelegt.

In Schaubild 2 sind die Zuwachsraten der Investitionen von Bund, Ländern und Gemeinden dem Konjunkturverlauf gegenübergestellt. Für den gesamten Zeitraum[3] kann festgehalten werden, daß der

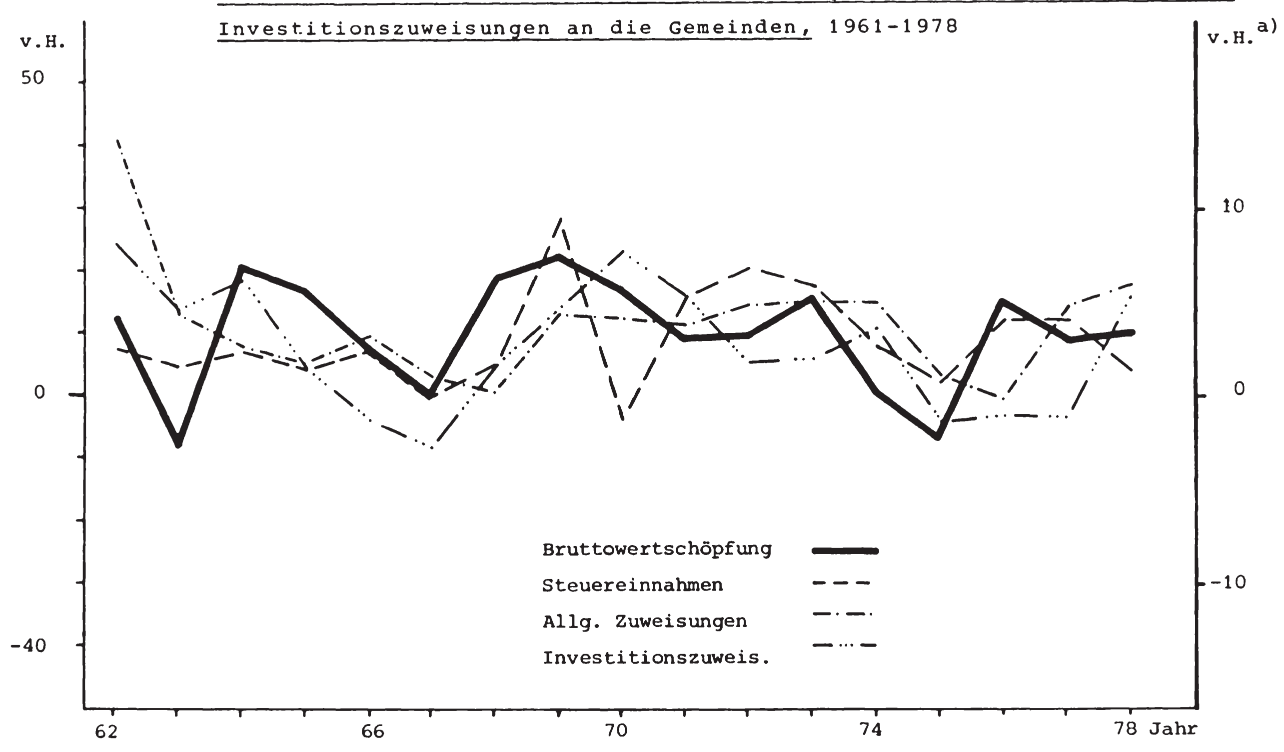
---

1) Siehe S. 26 ff.

2) Einfluß wird demgemäß, besonders unter konjunkturpolitischen Aspekten adäquat, verstanden als die Beeinflussung des Niveaus der kommunalen Investitionen zu einem bestimmten Zeitpunkt bzw. -raum. In dieser Weise auch B.Reissert, Staatliche Zweckzuweisungen und kommunales Investitionsverhalten, Thesen zum Referat auf dem 5. Symposium der Studiengruppe für Lokale Politikforschung, 16./17.6.1978, Ms. Berlin 1978, S.3.

3) Die folgenden Aussagen zum prozyklischen Verhalten der Gemeinden gelten im Grundsatz auch für die fünziger Jahre. Vgl. dazu die empirische Untersuchung von H.Timm, Gemeindefinanzpolitik in den Wachstumszyklen, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 28 (1969), S.442 ff.

SCHAUBILD 3: Jährliche Veränderungen der volkswirtschaftlichen Bruttowertschöpfung, der Steuereinnahmen der Gemeinden, der allgemeinen Zuweisungen und der Investitionszuweisungen an die Gemeinden, 1961-1978



a) Maßstab nur für Bruttowertschöpfung.

Quellen: Jahresgutachten des Sachverständigenrats 1980/81 ..., a.a.O., S.249. Tabelle III und VI in Anhang A. - Eigene Berechnungen.

Bund seine Investitionen im wesentlichen antizyklisch ausgerichtet hat, während die Gemeinden und die Länder im wesentlichen prozyklisch investiert haben[1]. Das Verhalten der dezentralen Haushalte ist allerdings nicht durchgängig prozyklisch, da die Investitionen von Ländern und Gemeinden auch dann nicht wieder ansteigen, als sich die Konjunktur ab 1975 wieder belebt. Der Bund hingegen variiert auch in diesem Zeitraum seine Investitionsausgaben überwiegend antizyklisch. In der langen Prosperitätsperiode von 1967/68 bis 1972/73 ist allerdings auch die Investitionstätigkeit des Bundes expansiv.

Das Investitionsverhalten insbesondere der Gemeinden wird häufig mit der Entwicklung ihrer Einnahmen, insbesondere der Steuern, in Verbindung gebracht[2]. Diesen Zusammenhang versucht das Schaubild 3 zu verdeutlichen. Während die Konjunktur und die kommunalen Investitionen im großen und ganzen (mit Ausnahme 1976 und 1977) parallel verlaufen, kann dies von der Entwicklung der nicht zweckgebundenen Einnahmen und der Investitionszuweisungen nicht unmittelbar behauptet werden. Damit soll gesagt werden, daß die tatsächlichen Investitionen nicht unmittelbar den tatsächlichen Einnahmen angepaßt werden. Vielmehr scheint es so, daß die Erwartung über die zukünftige Entwicklung der Einnahmen, die ohne Zweifel mit dem Konjunkturverlauf zusammenhängt, eine wesentliche Determinante für die haushaltsmäßige Gestaltung der flexibelsten Ausgabegröße ist. Deutet sich eine negative Konjunkturentwicklung an, so erwartet[3] man offensichtlich auch eine negative Einnahmeentwicklung selbst dann, wenn die tatsächliche Einnahmeentwicklung noch positiv ist, wie z.B. 1964 ff und 1971 ff. Auch als 1972/73 die Einnahmenzuwächse eine deutliche Abschwächung erfahren, "orientieren" sich die Gemeinden zunächst noch am positiven Konjunkturverlauf, um dann wiederum eine ausgeprägte parallele Investitionspolitik zu betreiben, die selbst dann nicht aufgegeben wird, als sich Konjunktur- und Einnahmeentwicklung wieder günstig entwickelt haben.

Trotz ihrer insgesamt guten Finanzsituation gegen Ende der siebziger Jahre[4] scheinen die Gemeinden auf das Krisensyndrom und auf die allgemeine Ernüchterung, ja zum Teil pessimistische Einstellung über die zukünftige sozio-ökonomische Entwicklung äußerst

---

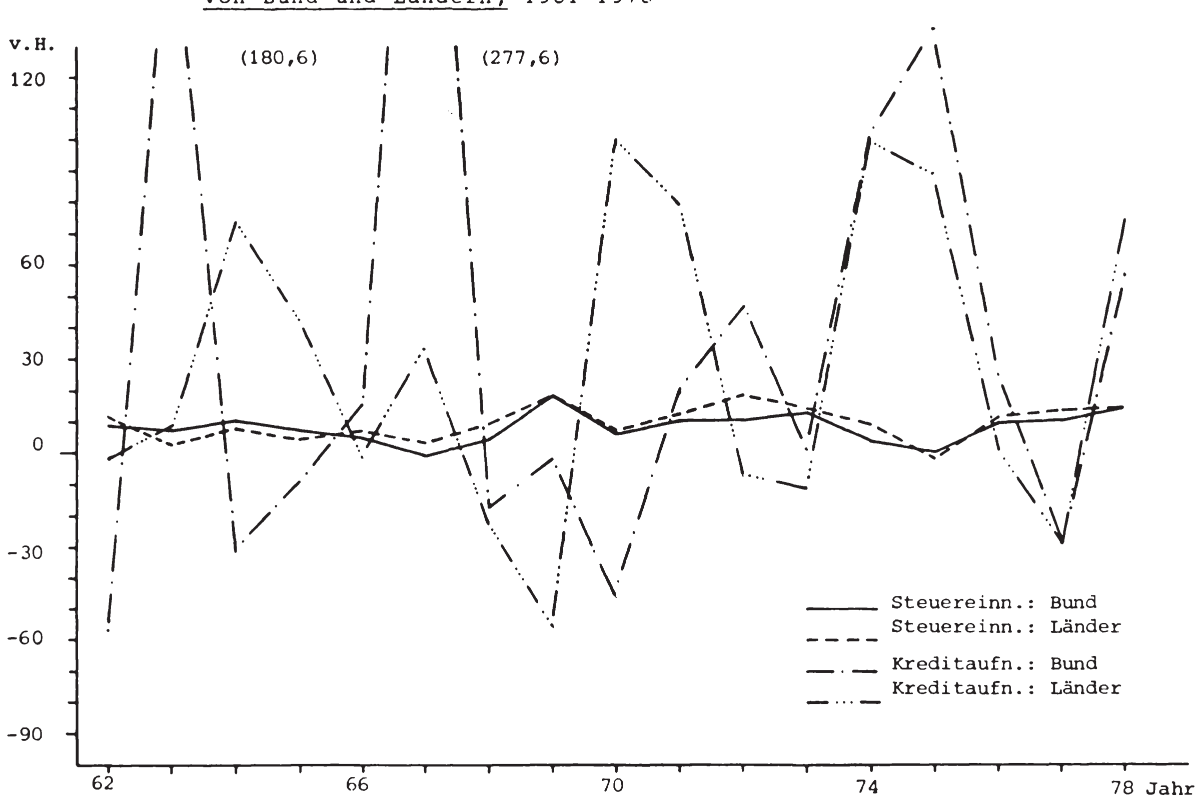
1) Es muß aber m.E. scharf zwischen zyklischem Verhalten und zyklusverstärkenden oder -abschwächenden Wirkungen dieses Verhaltens unterschieden werden. So können z.B. rein technisch bedingte "lags" ein antizyklisch angelegtes Verhalten hinsichtlich der tatsächlichen Wirkungen in sein Gegenteil verkehren.

2) Vgl. u.a. F.Brückmann, a.a.O., S.23.

3) Zur Bedeutung der Einnahmeerwartung für die kommunale Investitionspolitik vgl. auch Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Neuere Tendenzen der Gemeindefinanzen, in: Monatsberichte, 25.Jg. Nr.7, Frankfurt a.M. 1973, S.17 f.

4) Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanzbericht 1980, a.a.O., S.117 ff.

SCHAUBILD 4: Jährliche Veränderungen der Steuereinnahmen und der Kreditaufnahme von Bund und Ländern, 1961-1978



Quellen: Tabelle III und IV in Anhang A. - Eigene Berechnungen.

sensibel und "hausväterlich" zu reagieren[1]. Dieses Verhalten ist auch in der kommunalen Kreditpolitik ausgeprägt. So zeigt Schaubild 5 eine im Grundsatz durchgängig prozyklische Kreditpolitik der Gemeinden. Lediglich 1973/74 scheint die Verschuldungsneigung leicht antizyklisch orientiert zu sein. Auch wenn die Kreditpolitik der Gemeinden durch haushaltsrechtliche Vorschriften stärker limitiert ist[2] als die von Bund und Ländern, und die Gemeinden Mitte der siebziger Jahre noch einen beträchtlichen Schuldendienst für Altschulden aufzubringen haben, (Tabelle 5, S.84) gelingt ihnen in der Folgezeit doch eine Konsolidierung[3].

Anders stellt sich demgegenüber die Kreditpolitik von Bund und Ländern dar. In diesem Bereich verhalten sich wiederum der Bund, aber auch, im Gegensatz zu ihrer Investitionspolitik, die Länder, im wesentlichen antizyklisch. Allerdings erscheint das Kreditverhalten der Länder aus konjunkturpolitischer Sicht im Aufschwung 1964/65 und zu Beginn der siebziger Jahre unangemessen expansiv (Schaubild 4). Im Grundsatz entspricht diese antizyklische Verschuldungspolitik den Spielregeln keynesianischer Stabilisierungspolitik, wenn, und das ist eine wesentliche Voraussetzung, Boomphasen für eine entsprechende Konsolidierung genutzt werden, wie dies, insbesondere dem Bund, bis zur Mitte der siebziger Jahre offensichtlich gelungen ist[4].

Für die Verzahnung der Haushaltspolitik von Bund, Ländern und Gemeinden stellt - trotz vorhandener anderer, jedoch bisher kaum eingesetzter Instrumente - die Zuweisungspolitik nach wie vor

---

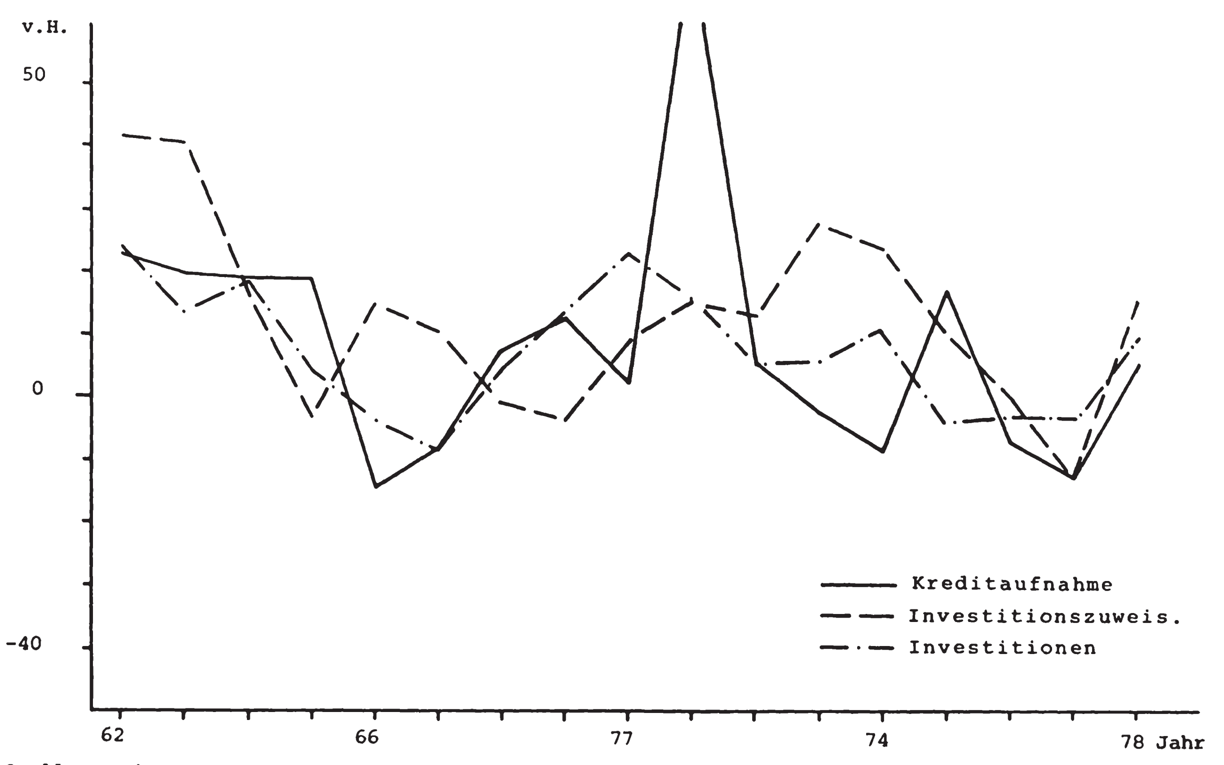
1) Eine derartige Verhaltenshypothese entspricht den Erfahrungen des Verf. in der finanzpolitischen Realität einer mittleren Großstadt, wo selbst die sonst gut informierten Spitzen aus Politik und Verwaltung gegen Ende der siebziger Jahre einen Pessimismus "pflegen", der weder rational aus der tatsächlichen Finanzsituation abgeleitet noch allein als Zweckpessimismus gedeutet werden kann.

2) Zur Diskussion des konjunkturpolitischen Gehalts der haushaltsrechlichen Vorschriften vgl. u.a. F.Brückmann, Gemeindehaushalt und Konjunkturpolitik, a.a.O. Allerdings räumt das seit 1974 bzw. 1975 gültige reformierte Haushaltsrecht den Gemeinden aus konjunkturpolitischen Erwägungen größere kreditpolitische Spielräume ein. Vgl. auch E.-A.Zollmann, Die Gemeindehaushaltsreform, Diss. Freiburg 1976, S.192 ff.

3) Zu einer relativ günstigen Einschätzung der Situation der Gemeinden im Vergleich zu Bund und Ländern siehe auch Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Monatsberichte, 31. Jg. Nr. 7, Frankfurt a.M. 1979, S.15 ff.

4) Komplizierter wird die Situation dann, wenn diese kurzfristig mit einem begrenzten Budgetvolumen angelegte Strategie mit einer mittelfristig und längerfristig als notwendig erachteten investitionspolitischen Wachstumsstrategie vermischt wird und dann zu umfangreichen Programmen führt, die über Kredite finanziert werden. Dieses Ziel ist u.a. mit dem "Programm für Zukunftsinvestitionen" unter dem Schlagwort der "Wachstumsvorsorge" vom Bund verfolgt worden. Vgl. Programm für Zukunftsinvestitionen, in: Bulletin,

SCHAUBILD 5: Jährliche Veränderungen der Investitionszuweisungen an die Gemeinden, der Kreditaufnahme und der Investitionen der Gemeinden, 1961-1978



Quellen: Tab. I, IV und VI in Anhang A. - Eigene Berechnungen.

ein herausragendes Steuerungsinstrument des Zentralstaats dar[1]. Dies gilt insbesondere für eine gewünschte expansive Politik, ablesbar z.B. an dem Umfang der Konjunkturprogramme[2]. Über den tatsächlichen Erfolg einer solchen flexibel gehandhabten Politik gibt es eine Reihe widersprüchlicher Thesen, die teils eine generelle Abhängigkeit, teils uneinheitliche Zusammenhänge postulieren. Ohne daß damit etwas über kausale Zusammenhänge ausgesagt werden kann, soll die These anhand der vorliegenden Daten überprüft werden, die bei einem kongruenten Verlauf zwischen der Entwicklung der Zuweisungen und Zuschüsse für kommunale Investitionen und der der kommunalen Investitionen einen hohen, bei einem gegensätzlichen Verlauf jedoch geringen oder keinen Einfluß zentralstaatlicher Zuweisungspolitik auf die kommunale Investitionstätigkeit unterstellt[3]. Da es sich bei den Daten um Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte handelt und somit nur bedingt eine Absicht, als vielmehr das tatsächliche Handeln widerspiegeln, kann auch als erste Annäherung an dieses Problem geprüft werden, ob und inwieweit zentralstaatliche Zuweisungen bei den Gemeinden versickert sind[4].

Dieses "Versickerungstheorem" berührt die Budgetposition der Gemeinden gegenüber Bund und Ländern, d.h. bei einer Bewährung der Versickerungsthese gelingt es den Gemeinden, ihr Budgetgleichgewicht auf Kosten von Bund und Ländern zu erhalten oder wieder herzustellen, indem Projekte mit hoher Zuweisungsintensität dann getätigt werden, wenn die Zuweisungen reichlich fließen, und Projekte mit geringer Zuweisungsintensität bei knapperen Zuweisungen, aber meist günstiger sonstiger Einnahmeentwicklung, vorgenommen werden[5]. Ein solches Verhalten ließe auf eine relativ hohe Eigen-

---

Forts. von Fußnote 4), S. 138
Nr. 33, Bonn, 30.3.1977, S.305 ff. Eine solche Politik steht aber erheblichen Finanzierungsproblemen und damit allgemein wirtschaftspolitischen und gesellschaftspolitischen Konflikten gegenüber, wenn sich entgegen den Erwartungen keine Erholung der wirtschaftlichen Situation als Ganzes einstellt. Zu einer modelltheoretischen Erörterung dieser Zusammenhänge vgl. E.Matzner/W.Blaas, a.a.O., S.73-86.

1) Eine kurze Diskussion von Maßnahmen der Einnahmenpolitik bzw. ihrer Erfolge im Hinblick auf die kommunale Ebene erfolgt auf S. 160 ff.

2) Eine Aufstellung der Konjunkturprogramme findet sich bei J.-G. Grunwald, a.a.O., S.202 ff.

3) Zu dieser Operationalisierung greifen auch B.Reissert/B.Hesse, The Impact of Federal and State Grants on Local Government Investment Expenditures in the Federal Republic of Germany: A Research Design, in: Reprint Series of the International Institute of Management, I/76-7, Berlin 1976, S.7 f.

4) Zur grundsätzlichen Diskussion des Zusammenhangs zwischen Zweckzuweisungen und kommunalem Investitionsverhalten siehe S.

5) Dieser Zusammenhang ist schon auf den S.53 - 74 erörtert worden.

ständigkeit und Flexibilität der kommunalen Investitionspolitik schließen.

In Schaubild 5 sind zunächst die Zusammenhänge auf der Grundlage der Globalgrößen illustriert. Offenkundig wird wiederum die Parallelität von Konjunkturverlauf und kommunaler Investitionstätigkeit. In der gleichen Richtung bewegt sich auch die kommunale Kreditnahme.

Als "Puffer" dieser Entwicklung dienen offensichtlich die Investitionszuweisungen von Bund und Ländern, die in ihrer Entwicklung einen eher gegenläufigen Verlauf zeigen und dazu geführt haben müssen, daß die Zuweisungsintensität im Zeitablauf variiert hat. Offensichtlich schwanken demzufolge auch die Anteile der Zuweisungen an den kommunalen Investitionen weitgehend parallel zum Konjunkturverlauf. So ist festzustellen, daß die Zuweisungsintensität phasenweise erheblich steigt und sinkt. Bei hohem kommunalen Investitionsniveau beträgt diese von 1961-1965 im Durchschnitt 19 v.H., in der Rezessionsphase 1966-1968: 27 v.H. bei niedrigem kommunalen Investitionsniveau und in etwa analog 1969-1973: 22 v.H. und 1974-1978: 31 v.H.[1].

Dieser Prozeß der finanziellen Kompensation erhält eine besondere Bedeutung, da die Zuweisungsintensität ja nicht nur wegen der offensichtlichen "Einsparung" kommunaler unmittelbarer Einnahmen steigt, sondern ja tatsächlich mehr Zuweisungen in Anspruch genommen werden bzw. werden können und trotzdem gleichzeitig die Investitionen erheblich reduziert werden, womit also offensichtlich die "Versickerungsthese" quantitativ gestützt wird[2]. Wie allerdings die Investitionstätigkeit der Gemeinden ausgefallen wäre, wenn die Zuweisungen nicht expansiv aufgestockt worden wären, kann letztlich nicht festgestellt werden. Fest steht jedoch, daß das durchgängig prozyklische Verhalten der Gemeinden stabilitätspolitische Bemühungen insbesondere des Bundes weitgehend ignoriert hat und - bei aller Vorsicht gegenüber entsprechenden Meßkonzepten - somit im wesentlichen auch nicht konjunkturgerecht gewirkt hat[3]. Der Zielerreichungsgrad einer zentralstaatlichen Zuweisungspolitik erscheint also unter konjunkturpolitischen Gesichtspunkten gering und steht in einem deutlichen Gegensatz zum Aufwand in Form von Budgetdefiziten der zentralen Haushalte.

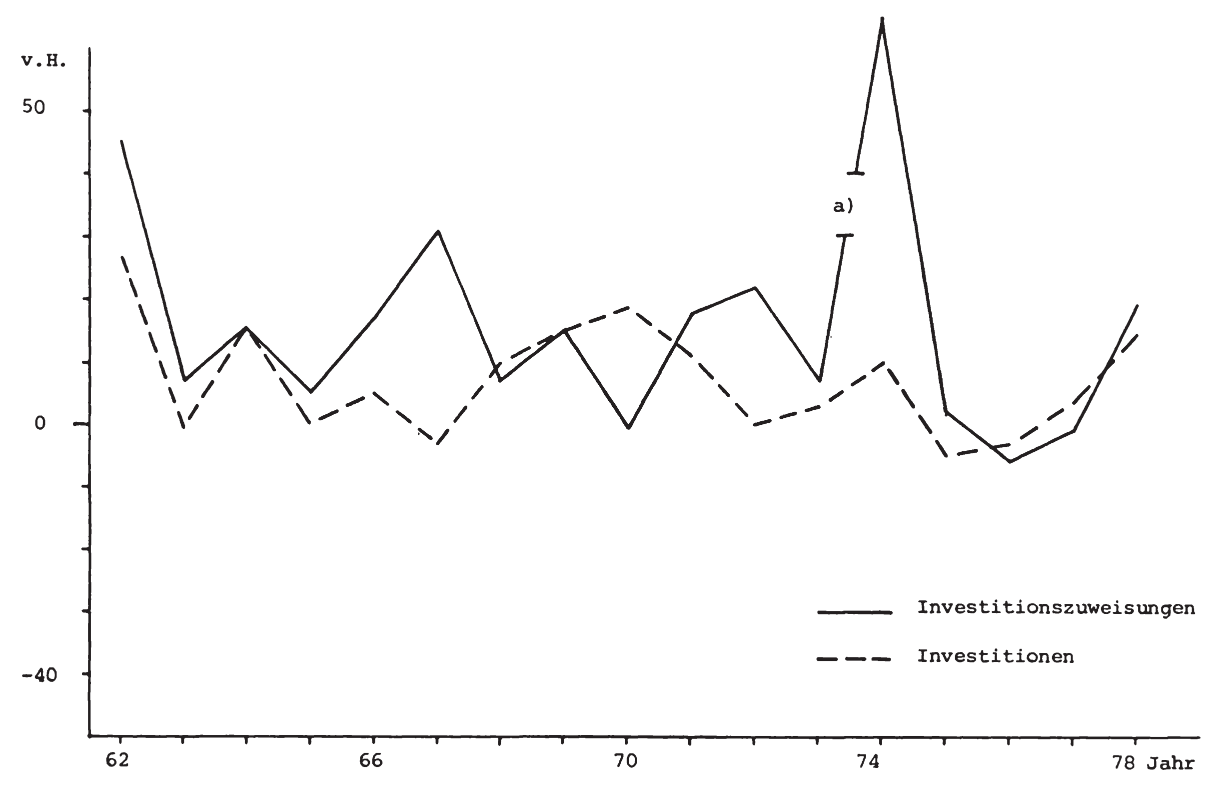
---

1) Siehe Tabelle 9, S.89.

2) Dieses Ergebnis der Globalbetrachtung steht im Widerspruch zu den Ergebnissen Schwartings, der auf der Basis der Daten von 300 Gemeinden über 10.000 Einwohnern in Nordrhein-Westfalen im Zeitraum vom 1962-1972 aussagt, daß "eine Zunahme der zweckgebundenen Zuweisungen grundsätzlich zu einer Ausweitung der kommunalen Investitionen führt". G.Schwarting, Zum konjunkturpolitischen Einsatz von Finanzzuweisungen, a.a.O., S.314 f.

3) Zur Beurteilung der konjunkturellen Wirkungen der öffentlichen Investitionstätigkeit und der damit verbundenen Problematik der Anwendung unterschiedlicher Meßkonzepte vgl. J.-G.Grunwald, a.a.O., passim. insbesondere S. 272 ff.

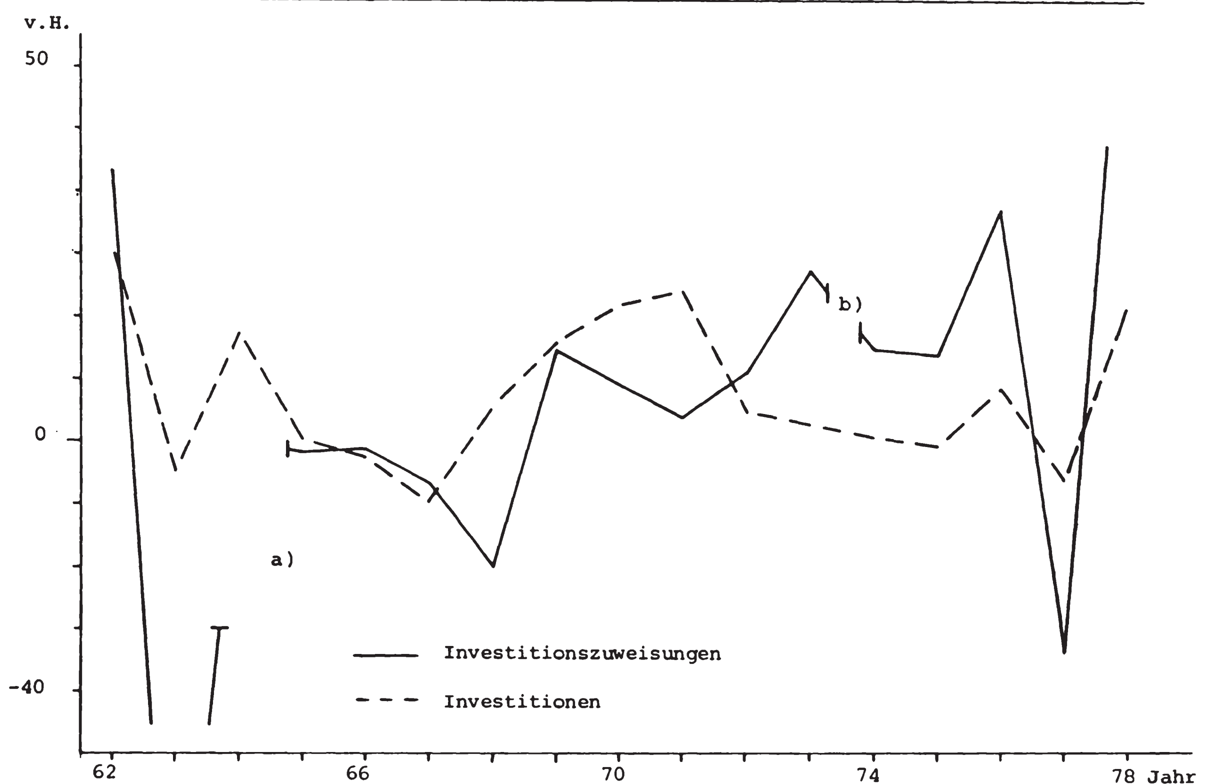
SCHAUBILD 6: Jährliche Veränderung der kommunalen Investitionen und der Investitionszuweisungen an die Gemeinden für Verkehr und Nachrichtenwesen, 1961-1978



a) Statistisch-methodischer Bruch (Gemeindehaushaltsreform).

Quellen: Tabelle XI und XII in Anhang A. - Eigene Berechnungen.

SCHAUBILD 7: <u>Jährliche Veränderungen der kommunalen Investitionen und der Investitionszuweisungen an die Gemeinden für kommunale Gemeinschaftsdienste,</u> 1961-1978



a) Keine Daten ausgewiesen. -b) Statistisch-methodischer Bruch (Gemeindehaushaltsreform).

Quellen: Tabelle XI und XII in Anhang A. Eigene Berechnungen.

Die erörterte Kompensationsstrategie der Gemeinden, die der Zuweisungsstrategie des Zentralstaats offensichtlich zuwiderläuft und aus der Sicht der Gemeinden durchaus rational ist[1], wird in Schaubild 6 und 7 an zwei wesentlichen Investitionsbereichen der Gemeinden verdeutlicht, die sich aber durch eine unterschiedlich hohe Zuweisungsintensität auszeichnen. So werden im Bereich Verkehr und Nachrichtenwesen z.B. bei Straßen mit geringer örtlicher bzw. überörtlicher Bedeutung nur geringe, bei anderen Projekten jedoch besonders hohe Anteile der kommunalen Investitionen durch Zuweisungen finanziert, so daß Umschichtungen der Investitionsprojekte seitens der Gemeinden besonderen Erfolg bei der Maximierung der Fremdmittel und der Minimierung der Eigenmittel im Verlauf einer Rezession haben. Bei weitgehender Schonung der eigenen Mittel können entsprechende Projekte trotzdem durchgeführt werden. Umgekehrt sind die Gemeinden bei veränderter konjunktureller Situation offenkundig bereit, auch dann verstärkt eigene Mittel einzusetzen, wenn die Zuweisungen reduziert werden[2], oder es werden Projekte durchgeführt, für die relativ weniger Zuweisungen angeworben werden können.

Diese Finanzierungsstrategie - als These unterstellt - läßt sich aus den Schaubildern 6 und 7 ablesen. Die Flächen zwischen den Kurven symbolisieren die Phasen, in denen die Gemeinden offenbar besonders zuweisungsbewußt investieren bzw. die Phasen, in denen sie, offensichtlich relativ unbeeindruckt von der Entwicklung der Zuweisungen, ihre Investitionen kräftig ausweiten.

In beiden Fällen schlägt letztlich die eher antizyklisch orientierte Dotationsstrategie nicht auf das in der Tendenz prozyklische Verhalten der Gemeinden durch. Allerdings scheinen die Investitionen im Bereich Verkehr und Nachrichtenwesen, also ein wesentlich zuweisungsintensiverer Bereich als der der Kommunalen Gemeinschaftsdienste, weniger prozyklisch bzw. stärker an der Zuweisungsentwicklung orientiert[3].

Differenziert man diesen Prozeß nach kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden (Schaubilder 8, 9 und 10),so stellt

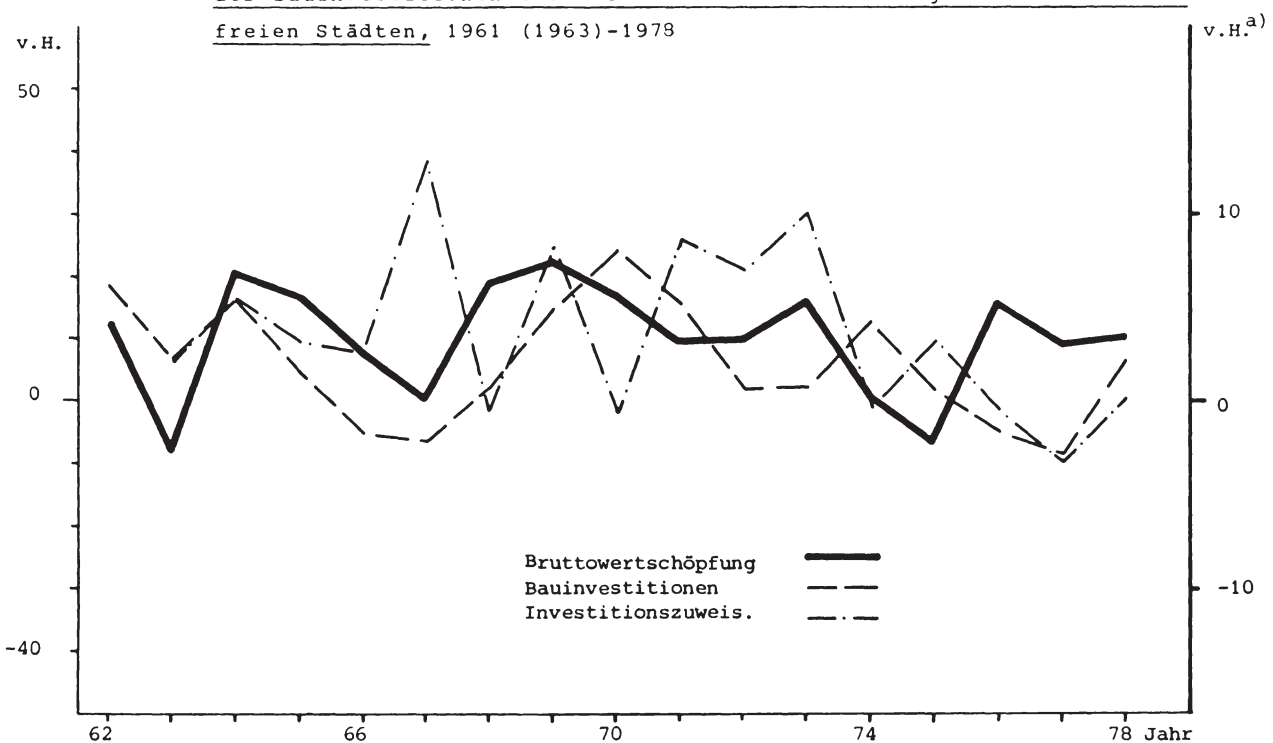
---

1) Siehe dazu S. 26-32.

2) So ist bei der Untersuchung von Haushaltsakten schleswig-holsteinischer Gemeinden u.a. beobachtet worden, "daß von Gemeinden Vorhaben, für die beantragte Zweckzuweisungen nicht bewilligt wurden, noch im gleichen Haushaltsjahr oder kurz darauf aufgrund anderer Finanzierungen durchgeführt wurden." H.Borchert, a.a.O., S.39.

3) Eine hier nicht mit aufgeführte Prüfung für den Ausgabebereich Schulwesen hat ergeben, daß in diesem Bereich Zuweisungen eng mit den kommunalen Investitionen in diesem Bereich korrelieren. Eine weitere Untergliederung der Zuweisungen hat gezeigt, daß für alle Schultypen - global gesehen - die Zuweisungsintensität etwa gleich hoch ist, also offensichtlich relativ feste und verrechtlichte Mitfinanzierungsbedingungen existieren,die wenig Spielraum für derartige Kompensationsstrategien bieten.

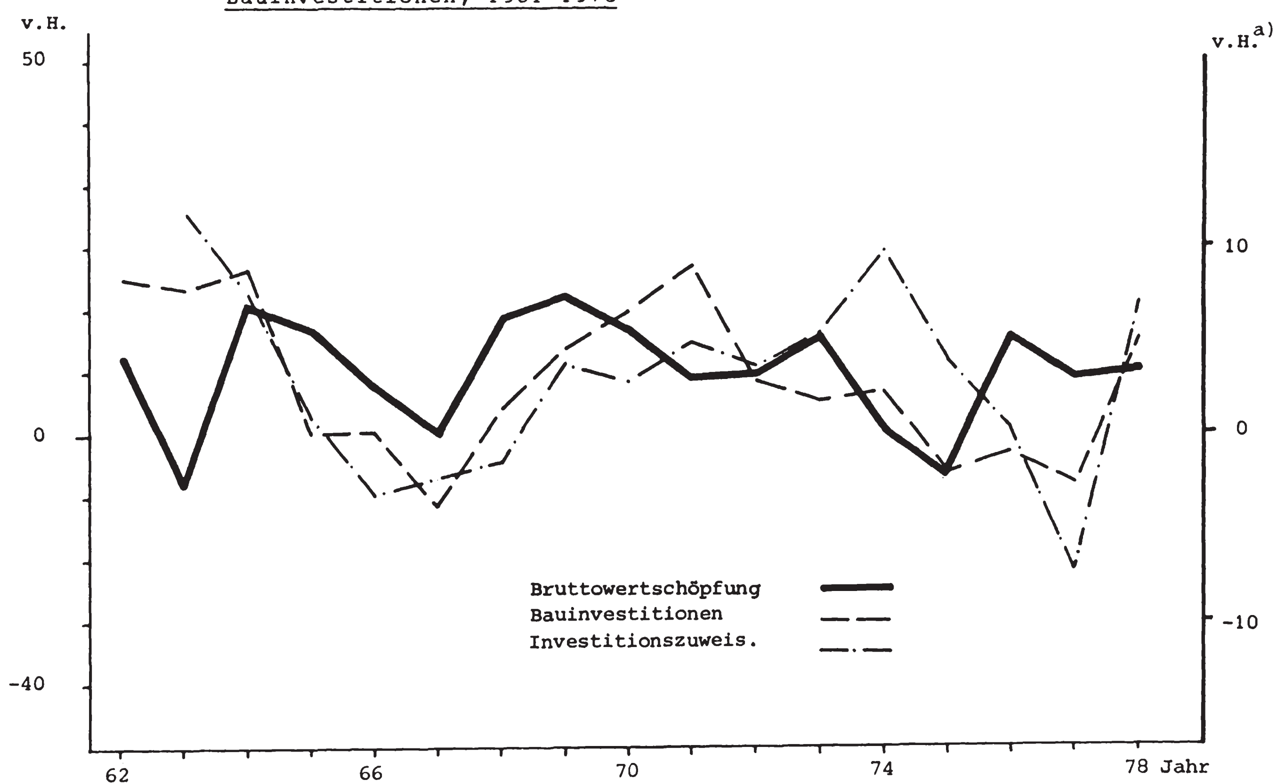
SCHAUBILD 8: Jährliche Veränderung der volkswirtschaftlichen Bruttowertschöpfung, der Bauinvestitionen und der Investitionszuweisungen bei den kreisfreien Städten, 1961 (1963)-1978



a) Maßstab nur für Bruttowertschöpfung.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Kommunalfinanzen 1963-1973, a.a.O.; dass. (Hrsg.), Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 1974-1978, a.a.O.; Jahresgutachten 1980/81 des Sachverständigenrates ..., a.a.O., S.249. - Eigene Berechnungen.

SCHAUBILD 9: Jährliche Veränderungen der volkswirtschaftlichen Bruttowertschöpfung, der Investitionszuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden und deren Bauinvestitionen, 1961-1978



a) Maßstab nur für Bruttowertschöpfung.

Quellen: Siehe Schaubild 8.

man nicht unerhebliche Unterschiede fest[1], die zum einen die Entwicklung der jeweiligen Investitionstätigkeit[2], zum anderen aber vielmehr noch die Zuweisungsentwicklung betreffen. Bei den kreisangehörigen Gemeinden ist das zuweisungsorientierte Verhalten bis zu Beginn der siebziger Jahre noch sehr ausgeprägt. Zumindestens läßt sich die o.a. Kompensationsstrategie nicht beobachten. Im Jahre 1973 setzt jedoch auch bei diesen Gemeinden ein Haushaltsgebaren ein, daß bei weiter abschwächender Investitionstätigkeit, entsprechend dem Trend bei allen Gemeinden, zunehmend Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen in Anspruch genommen werden bzw. zur Verfügung stehen[3]. Ab 1974/75 geht allerdings auch die Inanspruchnahme von Zuweisungen zurück, die bis 1977 verstärkt anhält, obwohl sich der Rückgang der Investitionstätigkeit im Aufschwung 1976/77 nicht weiter beschleunigt.

Die kreisfreien Städte kompensieren in den Jahren 1965/66, also im Abschwung, bei zwar weniger stark ausgeprägter prozyklischer Investitionstätigkeit kräftig. Danach ist die Zuweisungsentwicklung bei einer expansiven Investitionstätigkeit uneinheitlich. Von 1971 bis 1973 werden bei rückläufiger Entwicklung der Investitionen wieder verstärkt Zuweisungen in Anspruch genommen. Danach setzt, trotz rückläufiger Zuweisungsentwicklung, noch eine Intensivierung der Investitionstätigkeit ein, die sich dann aber bis 1977 wieder rückläufig entwickelt, obwohl die Zuweisungsentwicklung 1974/75 noch einmal expandiert, um sich dann ebenfalls rückläufig zu entwickeln. Wenn auch in den siebziger Jahren unterschiedlich stark Investitionszuweisungen in Anspruch genommen werden, ist der Zusammenhang zwischen Konjunkturentwicklung, Zuweisungsentwicklung und Investitionsentwicklung bei den kreisfreien Städten nicht so deutlich ausgeprägt wie in der Rezession 1966/67.

Im Gegensatz zu den sechziger Jahren scheinen die kreisangehörigen Gemeinden jedoch seit Anfang der siebziger Jahre ein ähnliches Haushaltsgebaren hinsichtlich der "Anwerbung" von Zuweisungen zu entwickeln wie die kreisfreien Städte. Unterstellt man die These, daß die finanzwirtschaftliche Eigenständigkeit einer Gemeinde umso geringer ist, je stärker ihre Investitionstätigkeit durch die Entwicklung von Zuweisungen beeinflußt wird[4], so "schwimmen" sich die kreisangehörigen Gemeinden in den siebziger Jahren, wie offensichtlich schon zuvor die kreisfreien Städte, zunehmend "frei".

---

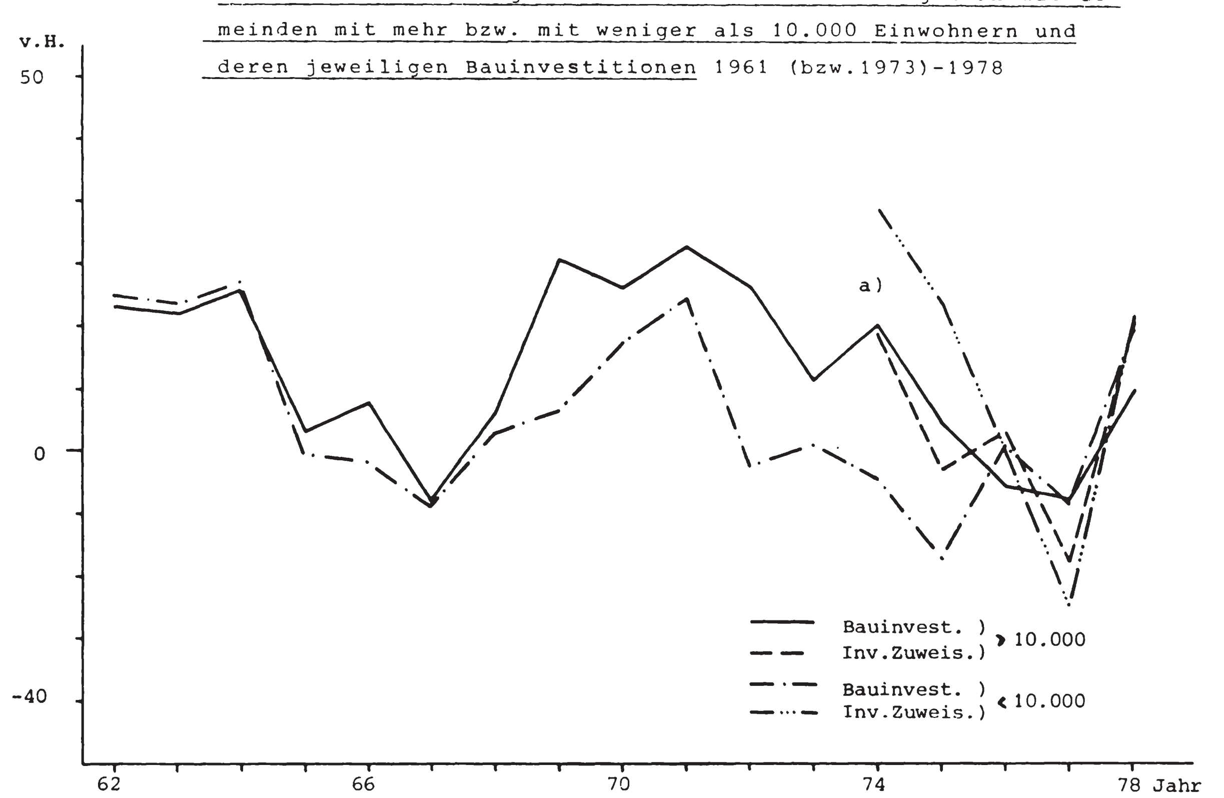
1) Unterschiedliche Reaktionen der Gemeinden auf Zweckzuweisungen in Abhängigkeit von der Gemeindegröße konstatiert auch G.Schwarting, Zum konjunkturpolitischen Einsatz von Finanzzuweisungen, a.a.O., S.316 ff.

2) Den Kurven liegen lediglich die Bauinvestitionen der Gemeinden zugrunde, was allerdings wegen ihres hohen Anteils nur eine relativ unbedeutende Einschränkung darstellt.

3) Die Aussage ist deshalb so offen gehalten, da diese statistischen Zusammenhänge keine Kausalitäten aufdecken können.

4) Das ist die Ausgangsthese dieses Abschnitts.

SCHAUBILD 10: Jährliche Veränderungen der Investitionszuweisungen an die Gemeinden mit mehr bzw. mit weniger als 10.000 Einwohnern und deren jeweiligen Bauinvestitionen 1961 (bzw.1973)-1978



a) Werte der Investitionszuweisungen für 1973 geschätzt.

Quellen: Siehe Schaubild 8.

Unterstellt man, daß die Eigenständigkeit und Beweglichkeit einer Gemeinde nicht unmaßgeblich von ihrer Größe, d.h. von ihrem damit verbundenen finanzwirtschaftlichen und politisch-administrativen Potential abhängt[1], so erscheint die aufgezeigte Entwicklung plausibel. Im gesamten betrachteten Zeitraum und insbesondere seit dem Einsetzen der Gebietsreform wird die kommunale Finanzwirtschaft zunehmend von den größeren Gemeinden bestimmt und heute von den Städten dominiert. Anders formuliert heißt das: nur eine gut ausgebaute hauptamtliche Administration ist in der Lage, eine flexible Haushaltspolitik zu betreiben. Denn nur eine große Gemeine verfügt über ein genügend großes Spektrum von durchgeplanten Investitionsvorhaben, das auch relativ kurzfristige Umschichtungen von Projekten zuläßt, und nur hauptamtliche Bürgermeister, Stadtdirektoren, Beigeordnete und Dezernenten haben die Möglichkeit, den "Zuweisungsmarkt" zu überblicken und zu ihren Gunsten zu nutzen. Und warum sollte sich, wenn die "Angebote" in einer bestimmten Phase - z.B. im Abschwung, wenn zentralstaatliche Konjunkturprogramme aufgelegt werden - besonders reichlich und günstig sind, dabei nicht auch ein leicht antizyklisches Verhalten ergeben, wenn dabei nur die eigenen Finanzen geschont werden? So nehmen alle Gemeinden 1978 bei leicht positiver Konjunkturentwicklung für eine zunehmende Investitionstätigkeit verstärkt Zuweisungen in Anspruch, wobei auch noch verfügbare Mittel des Zukunftsinvestitionsprogramms ausgeschöpft werden dürften.

Schaubild 10 zeigt für den finanzstatistisch erfaßbaren Zeitraum die Entwicklung der Bauinvestitionen und der Zuweisungen für Investitionen der Gemeinden mit mehr bzw. mit weniger als 10.000 Einwohnern. Trotz der statistisch-methodischen Verzerrungen durch die Gebietsreform und der damit einhergehenden Umverteilung der Finanzmassen zugunsten größerer Gemeinden scheint die Haushaltspolitik der Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern eher der der kreisfreien Städte zu ähneln, als der der kleineren Gemeinden. Die kleineren Gemeinden verhalten sich nach wie vor konsequent prozyklisch, während dies bei den größeren Gemeinden seit 1973 ff nicht so klar ausgeprägt ist.

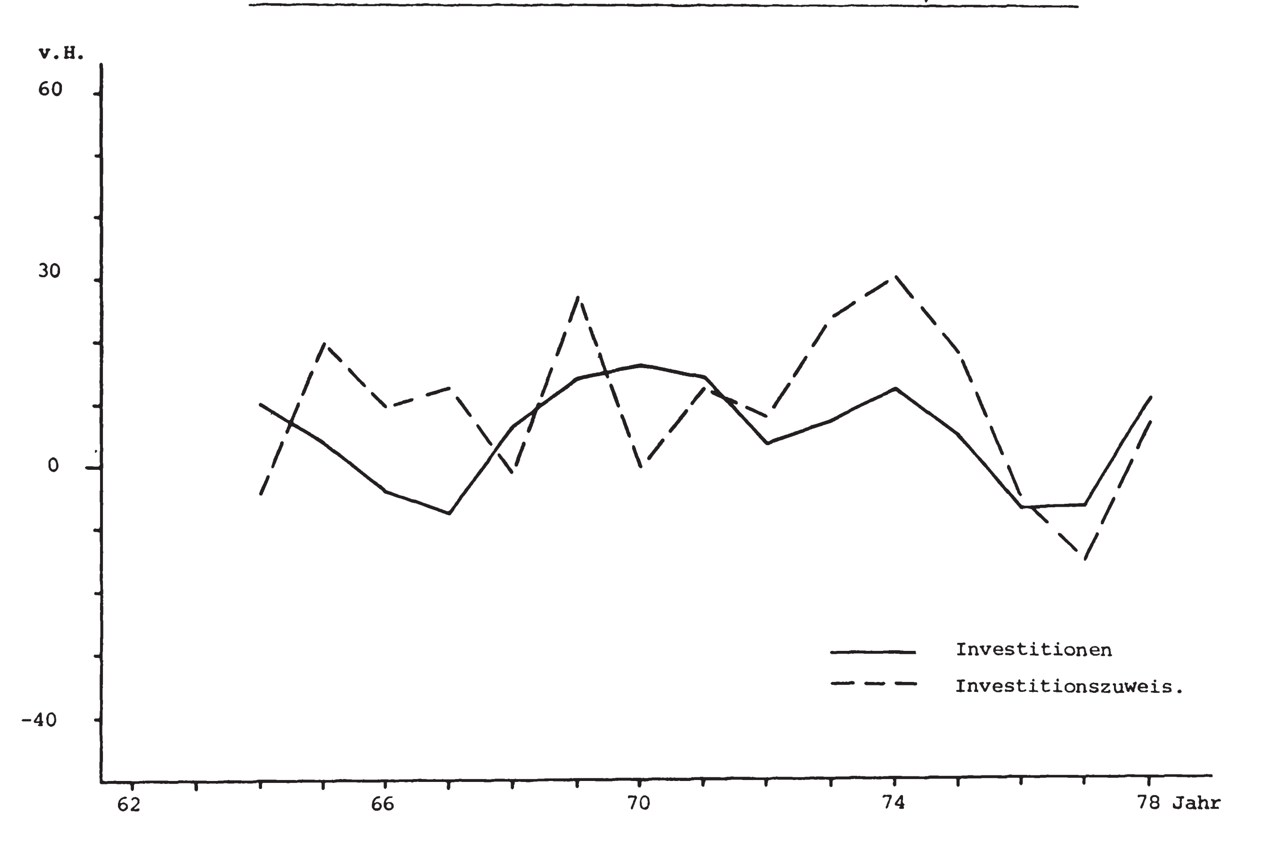
Nun gibt es aber nicht nur offensichtliche Unterschiede, insbesondere bei der Entwicklung der Zuweisungen, zwischen Gemeindegrößenklassen und Aufgabenbereichen, sondern in erheblichem Maße auch zwischen den einzelnen Bundesländern[2], die ja die Hauptkontingente der Investitionszuweisungen an die Gemeinden stellen. In den Schaubildern 11 bis 14 sind die kommunalen Investitionen und die Zuweisungen und Zuschüsse für kommunale Investitionen von Bund und Ländern in vier ausgewählten Ländern auf ihre Entwick-

---

1) Vgl. dazu die Diskussion entsprechender Thesen im Abschnitt II.5.b. Dieser Zusammenhang wird auch durch die Vorabergebnisse einer empirischen Untersuchung von B.Reissert gestützt. Vgl. Der Einfluß staatlicher Zuweisungen auf kommunales Investitionsverhalten, in: WZB-Mitteilungen (Wissenschaftszentrum Berlin) 1980, Nr. 10, S.4 f.

2) Vgl. u.a.B.Reissert, Federal und State Grants to Local Governments, a.a.O., S.11, auf dessen Daten z.T. aufgebaut wird.

SCHAUBILD 11: Jährliche Veränderungen der Investitionszuweisungen an die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen und deren Investitionen, 1963-1978



Quellen: 1963-1973: B.Reissert, Federal and State Grants to Local Governments, a.a.O., Anhang 2;
1974-1978: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 1974-1978, a.a.O. - Eigene Berechnungen.

SCHAUBILD 12: Jährliche Veränderungen der Investitionszuweisungen an die Gemeinden in Baden-Württemberg und deren Investitionen, 1963-1978

v.H.

60

30

0

-40

(82,1)

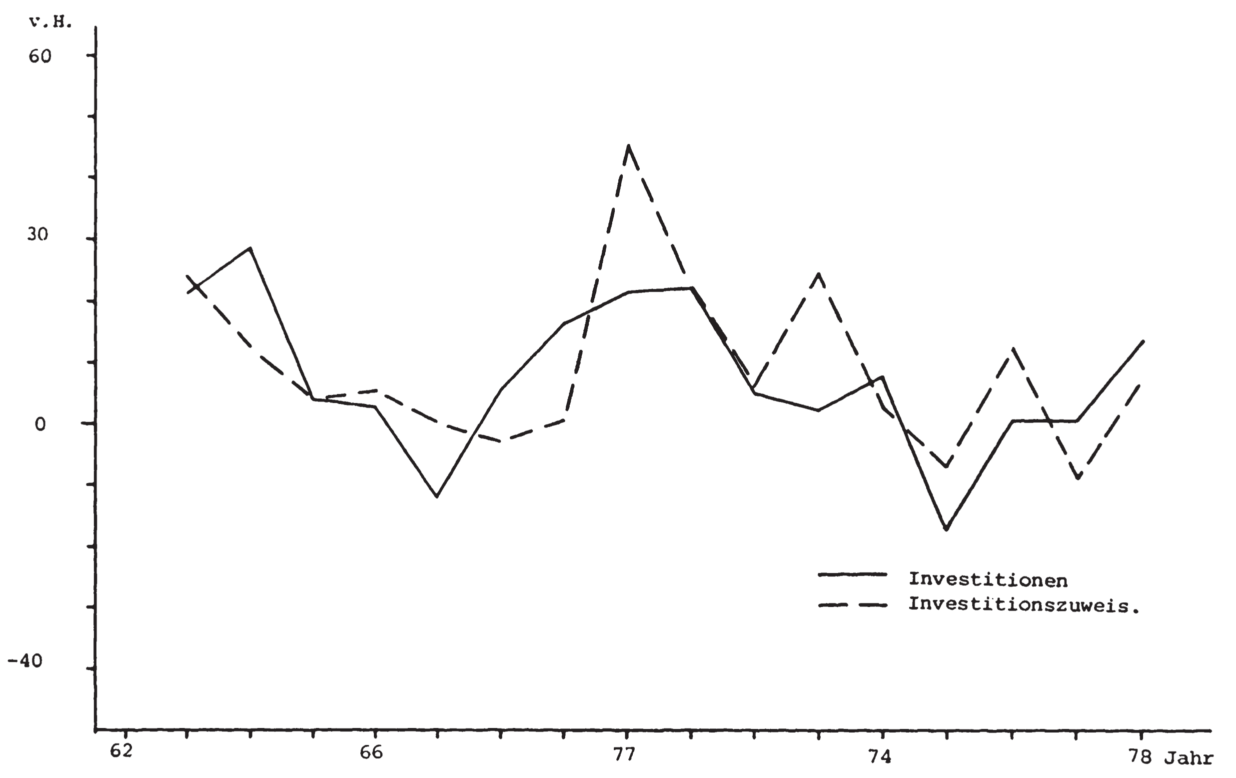
Investitionen

Investitionszuweis.

62 66 70 74 78 Jahr

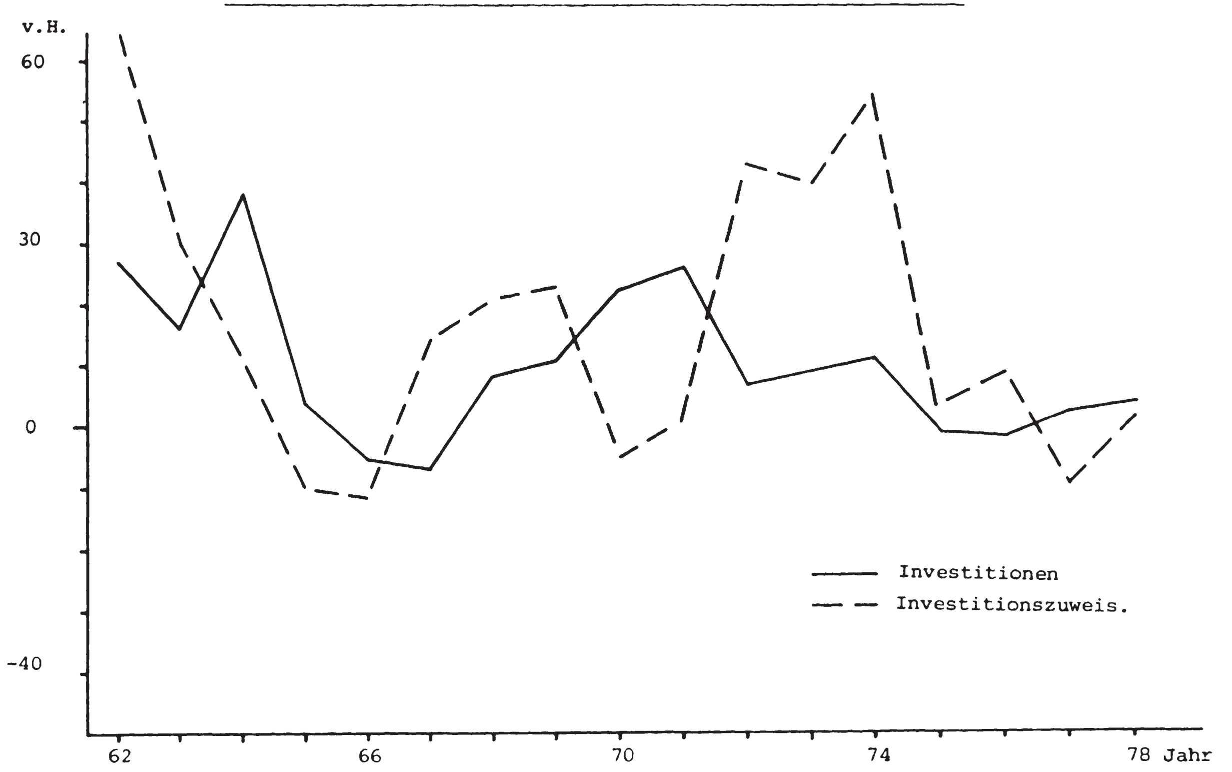
Quellen: Siehe Schaubild 11.

SCHAUBILD 13: Jährliche Veränderungen der Investitionszuweisungen an die Gemeinden in Rheinland-Pfalz und deren Investitionen, 1962-1978



Quellen: Siehe Schaubild 11.

SCHAUBILD 14: Jährliche Veränderungen der Investitionszuweisungen an die Gemeinden in Niedersachsen und deren Investitionen, 1961-1978



Quellen: Siehe Schaubild 11.

lung im Zeitablauf untersucht worden[1]).

Zunächst kann festgestellt werden, daß die Kurven, die das Investitionsverhalten der Gemeinden abbilden, in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg ähnlich verlaufen, d.h. im Bundestrend liegen. Dabei ist der Kurvenverlauf für Nordrhein-Westfalen flacher ausgeprägt als bei den Gemeinden der anderen Länder. Das prozyklische Verhalten scheint bei den Gemeinden in allen Ländern deutlich ausgeprägt, und zwar orientiert sich dieses Verhalten, statistisch gesehen, an der Konjunkturentwicklung um Bundesgebiet als Ganzes. Diese Kongruenz der kommunalen Investitionstätigkeit läßt sich trotz der erheblichen länderspezifischen Unterschiede feststellen: drei Flächenländer unterschiedlicher Größe, unterschiedlicher Wirtschaftsstruktur und unterschiedlicher Wirtschafts- und Finanzkraft, in denen die kreisangehörigen Gemeinden bzw. kleinere und mittlere Gemeinden dominieren und dazu speziell Nordrhein - Westfalen mit einem hoch verdichteten, weiträumigen Ballungsgebiet, in dem kleinere Gemeinden, finanzwirtschaftlich gesehen, praktisch keine Rolle spielen.

Weitere Unterschiede sind ebenfalls gegenübergestellt. So ist die Zuweisungsintensität bei den kommunalen Investitionen in Nordrhein-Westfalen am höchsten, dicht gefolgt von Rheinland-Pfalz, während diese in Niedersachsen und Baden-Württemberg deutlich unter dem Bundesdurchschnitt liegt. Trotz allem sind bei der Entwicklung der Zuweisungen und Zuschüsse für kommunale Investitionen von Bund und Ländern, außer den erheblichen Schwankungen im Zeitablauf, auf den ersten Blick weder zwischen einzelnen noch zwischen allen vier Ländern wesentliche Gemeinsamkeiten oder typische Unterschiede zu entdecken.

Gemeinsam sind allen Ländern jedoch Phasen, in denen den Gemeinden überproportional viele Zuweisungen zur Verfügung stehen bzw. von ihnen in Anspruch genommen werden, wobei hier die der generellen Entwicklung folgenden Phase in der Mitte der siebziger Jahre herauszuheben ist; andererseits sind Phasen zu beobachten, in denen relativ weniger Zuweisungen an die Gemeinden fließen. Im Gegensatz zu den letztlich prozyklisch getätigten kommunalen Investitionen wirken die unterschiedlichen Entwicklungen der Zuweisungen im Zeitablauf erratisch. Da aber hinter diesen Entwicklungen konkrete Entscheidungen bzw. Verhaltensweisen stehen, kann eine solche Feststellung nicht befriedigen. Plausible Erklärungen können dafür jedoch nicht gegeben werden.

Der länderspezifische Vergleich läßt deshalb lediglich die Schlußfolgerung zu, daß die Zuweisungen nicht die dominierende Determinante für das Investitionsverhalten der Gemeinden im Konjunkturverlauf zu sein scheinen. Sinnvoller scheint indessen eine Diffe-

---

1) Eine Prüfung der anderen Länder hat keine grundsätzlich anderen Zusammenhänge erbracht.

renzierung nach Aufgabebereichen und nach Gemeindegrößenklassen[1], wie sie für das Bundesgebiet schon erörtert worden ist, auch für die Länder. Abgesehen von erheblichen Datenproblemen, kann dieser Weg hier jedoch nicht weiter verfolgt werden.

Wie wenig die kommunale Investitionstätigkeit im Zeitablauf mit der Zuweisungsentwicklung korrespondiert, ist schon herausgestellt worden. Daneben ist, um zum Ausgangspunkt dieses Unterabschnitts zurückzukehren, von Bedeutung, daß es einen koordinierten Einsatz der im wesentlichen über die Länder abgewickelten Investitionszuweisungen nicht gibt, der zum Ziel hat, die kommunale Investitionstätigkeit zu verstetigen, wie dies der Bund mit seinem Zuweisungsvolumen versucht hat[2]. Damit erscheint der Versuch, eine von oben nach unten gerichtete konjunkturgerechte Zuweisungsstrategie zu verwirklichen, für den betrachteten Zeitraum bisher nicht gelungen. Aber selbst dann, wenn im Verlauf einer Rezession verstärkt Zuweisungsmittel mobilisiert werden, wie dies bei einzelnen Ländern und in der Tendenz auch für das Bundesgebiet als Ganzes zu beobachten ist (Schaubild 5), scheint dies das Investitionsverhalten der Kommunen nur unwesentlich zu ändern. Im Gegenteil ersetzen die Zuweisungen durch eine flexible Haushaltspolitik, insbesondere der größeren Gemeinden, offensichtlich kommunale Eigenmittel und "versickern" somit.

Allerdings kann wohl der massive antizyklische Einsatz von Zuweisungen die Schwankungen der kommunalen Investitionen, insbesondere in der Rezession, doch etwas glätten. Dies zeigt sich z.B. im zuweisungsintensiven Aufgabenbereich Verkehr und Nachrichtenwesen und bei den kreisfreien Städten, die dann besonders zuweisungsintensiv investieren. Inwieweit diese flexible Finanzierungsstrategie die eigentlichen lokalspezifischen Prioritäten beeinflußt, muß zumindestens für einige Aufgabenfelder noch geprüft werden. Daß allerdings die zügige Abwicklung zentralstaatlicher Konjunkturprogramme vollends zum Scheitern verurteilt ist, wenn diese auf Aufgabenfelder rekurrieren, die von den Gemeinden nicht oder nur in geringem Maße ohnehin wahrgenommen werden, engt m.E. den Spielraum zum "Umbiegen" kommunaler Prioritäten zumindestens bei einer konjunkturpolitisch motivierten Dotationsstrategie erheblich ein. Eher denkbar sind hingegen Einflüsse auf den Zeitpunkt der Realisierung eines Projekts.

---

1) So weist auch Reissert auf gemeindegrößenabhängige Zusammenhänge hin. Vgl. B.Reissert, Staatliche Zweckzuweisungen und kommunales Investitionsverhalten, a.a.O., S.6.

2) Eine konjunkturpolitische Ausrichtung der Zuweisungen seitens der Länder findet in der Tat kaum statt. Vgl. M.Gläser, a.a.O., S.315.

ab) Kommunale Investitionstätigkeit im Rahmen des "Zukunftsinvestitionsprogramms"

Ob und in welcher Weise die Konjunkturprogramme geeignet sind bzw. gewesen sind, kommunale Investitionsprioritäten zu "verzerren"[1], oder ob diese Programme nicht vielmehr einer Gießkanne gleichkommen, deren finanzielle Strahlen alle Bereiche der kommunalen Investitionstätigkeit erfassen und eher ein Auswahlproblem der Gemeinden aus einem vorhandenen umfangreichen Katalog[2] sind, soll beispielhaft am sog. Zukunftsinvestitionsprogramm erörtert werden[3]. Weiter soll anhand eines konkreten Projektes der Stadt Kiel erläutert werden, wie dieses Programm in einem sicherlich nur bedingt repräsentativen Ausschnitt der Realität kommunaler Investitionspolitik umgesetzt wird.

Im März 1977 ist vom Bundeskabinett ein "mehrjähriges öffentliches Investitionsprogramm zur wachstums- und umweltpolitischen Vorsorge" ("Zukunftsinvestitionsprogramm"), kurz "ZIP" genannt, beschlossen worden. Damit sollen folgende Ziele verfolgt werden:

- Sicherung des Wirtschaftswachstums und Stützung der Beschäftigung,
- Verbesserung der Infrastruktur,
- Schaffung günstiger Umweltbedingungen,
- Förderung des wirtschaftlichen Strukturwandels,
- Umstrukturierung der öffentlichen Haushalte zugunsten von mehr Investitionsausgaben.

---

1) Zu diesem Vorwurf vgl. u.a. R.R.Klein, Kommunale Aspekte der Konjunkturbelebungsprogramme 1974 und 1975, in: der gemeindehaushalt 7/1976, S.150.

2) So haben die verschiedenen Konjunkturprogramme der Jahre 1974 und 1975 in den Bereichen kommunale Infrastruktur, Stadtsanierung und Städtebau eine Förderung des folgenden Maßnahmenkatalogs kommunaler Investitionen vorgesehen: Abwasserreinigungs- und -beseitigungsanlagen, Luftreinhaltungs-, Müllverbrennungs- und -verwertungsanlagen, Erschließung von Industriegelände, Energie- und Wasserversorgungsleitungen und -verteilungsanlagen, Geländeerschließung für den Fremdenverkehr und öffentliche Einrichtungen des Fremdenverkehrs, Errichtung und Ausbau von berufsbildenden Schulen sowie Aus- und Fortbildungsstätten, Mineralölbevorratungsanlagen für kommunale Einrichtungen, Altersheime, Altenpflegeheime und Altentagesstätten, Kinderhorte, -gärten und -tagesstätten, Stätten der Jugendarbeit, Mehrzweckhallen, Sport- und Erholungsanlagen, Parkhäuser, Tiefgaragen, Fußgängerzonen, Omnibusbahnhöfe, Bau- und Betriebshöfe, Kommunale Straßen und Brücken, Instandsetzung von kommunalen Gebäuden sowie Ausbau- und Umbau erhaltenswerter kommunaler Gebäude. Vgl. Bulletin Nr. 106, Bonn 2.09.1975, S. 1039 f. und Bulletin Nr. 111, Bonn 26.09.1974, S. 1139.

3) Ausführlich zu Ziel, Inhalt und Ablauf des Zukunftsinvestitionsprogramms: Deutscher Gewerkschaftsbund, Das Programm für Zukunftsinvestitionen der Bundesregierung vom Frühjahr 1977. Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Gewerkschaftsbundes bei DGB-Landesbezirken und -kreisen, Köln 1978.

Von den insgesamt zur Förderung vorgesehenen Investitionen sollen über 85 v.H., d.h. 13,7 Mrd. DM, von den Gebietskörperschaften abgewickelt werden, wobei die Finanzierung im Verhältnis 60 (Bund) : 25 (Länder) : 15 (Gemeinden) getragen wird.

Die Maßnahmen des Programms[1] konzentrieren sich, soweit dieser Ausdruck angesichts der breiten Palette des Programms überhaupt angebracht ist, auf die Bereiche Verkehrssicherheit, Ausbau des Verkehrsnetzes, Trinkwasserversorgung und Abwasserwirtschaft, rationelle und umweltfreundliche Energieverwendung, Wohnumwelt und die Erhaltung historischen Kulturgutes.

Für die Gemeinden von besonderem Interesse und zum großen Teil auch Inhalt ihrer "normalen" Investitionsvorhaben sind die Programmteile:

- Rhein-Bodensee-Programm (Abwässerbeseitigung), d.h. regional gebunden: 2 Mrd. DM (Finanzierungsanteil der Gemeinden: 20 v.H.)
- Trinkwasserversorgung: 1,41 Mrd. DM (Gemeinden: 45 v.H.)
- Infrastrukturmaßnahmen in städtischen Innenbereichen: 0,6 Mrd. DM (Gemeinden: 33 v.H.)
- Auslagerung von Gewerbebetrieben aus Stadtinnenbereichen: 0,6 Mrd. DM (Gemeinden: 33 v.H.)
- Infrastrukturmaßnahmen in Schwerpunktorten der Gemeinschaftsaufgabe "Regionale Wirtschaftsförderung": 0,83 Mrd. DM (Gemeinden: 40 v.H.)
- Erhaltung und Erneuerung ausgewählter (historischer) Stadtkerne: 0,6 Mrd. DM (Gemeinden: 33 v.H.)
- Erhaltung und Wiederaufbau von Baudenkmälern und Kulturbauten: 0,26 Mrd. DM (Gemeinden: 9 v.H.)
- Dorferneuerung: 0,27 Mrd. DM (Gemeinden: -).

Das sind zusammen 6,57 Mrd. DM oder knapp die Hälfte des Gesamtprogramms des öffentlichen Sektors, die von den Gemeinden umgesetzt wird, zu der sie aber selbst nur mit knapp 2 Mrd. DM, d.h. weniger als einem Drittel, finanziell beitragen.

Darüber hinaus fallen die Programmteile Fernwärmeversorgung (0,87 Mrd. DM) sowie der Bau von Ortsumgehungen (1,18 Mrd. DM) ebenfalls weitgehend in den Interessenbereich der Gemeinden. Insbesondere die größeren Städte und die Großstädte betreiben häufig eigenständig Energieversorgungsunternehmen, zu deren Aufgabenbereich auch der Bau von Fernwärmeleitungen gehört. Dieses Programm, ursprünglich hinsichtlich des Zeitraums der Auftragsvergabe auf vier Jahre angelegt, ist bis zum 31.12.1981 verlängert worden und ist hinsichtlich seines Umfangs, insbesondere durch

---

1) Vgl. Das Programm für Zukunftsinvestitionen, a.a.O., S.305 ff.

höhere Finanzierungsanteile der Gemeinden, "überfüllt" worden[1]. Gerade die letzte Aussage, wie auch die Programmzusammensetzung als Ganzes, zeigen, daß die mit diesem Programm verbundenen Investitionszuweisungen in hohem Maße mit den Präferenzfunktionen der Gemeinden harmonieren und offensichtlich flexibel in Form eines "Projektmix" mit anderen nicht im Projekt enthaltenen Zielsetzungen der Gemeinden verbunden worden sind. Zumindest hat aber ein entsprechender Bedarf hinsichtlich der geförderten Projekte bestanden. Darüber hinaus ist anzumerken, daß der "urbane Charakter" des ZIP in großem Umfang auf die entsprechenden Investitionsfunktionen der Städte abstellt.

Bei dieser Beurteilung soll nicht übergangen werden, daß die Gemeinden natürlich globale Investitionszuweisungen bevorzugen und Kritik insbesondere an der Art des Bewilligungsverfahrens und dem Nebeneinander mehrerer Programme üben[2]. Es ist aber schon an anderer Stelle darauf hingewiesen worden[3], aufgrund welcher Unsicherheitsmomente, insbesondere hinsichtlich der "Versickerungseffekte" zentralstaatlicher Zuweisungen, die Geberhaushalte eine gewisse Programmierung ihrer Finanzmittel vornehmen.

Vor dem Hintergrund der bisherigen Diskussion und der empirischen Ergebnisse wirken insbesondere die Konjunkturprogramme aufgrund ihrer inhaltlichen Zusammensetzung weniger "verzerrend" auf die allokativen Präferenzen der Gemeinden, sondern beeinflussen eher die Zeitpräferenz im Hinblick auf bestimmte Projekte bzw. ihre Umsetzung[4].

Diese Aussage soll kurz an einem konkreten Projekt der kreisfreien Stadt Kiel erläutert werden[5]. Bereits einen Monat nach dem Beschluß der Bundesregierung über das ZIP hat die Stadt beschlossen, die Umgestaltung eines innerstädtischen Platzes mit den Elementen "Tiefgarage" und "Platzgestaltung" als Investitionsprojekt im Rahmen des ZIP anzumelden. Das Auffangen des ruhenden Verkehrs in Hoch- bzw. Tiefgaragen und das Zurückdrängen des fließenden Verkehrs aus der Kernstadt, d.h. eine allge-

---

1) Vgl. Übersicht über die Abwicklung des Programms für Zukunftsinvestitionen, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanznachrichten, 25/80, Bonn, Juni 1980, S.7 f.

2) Zur Kritik an dem zu hohen bürokratischen Aufwand für die Gemeinden vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund, a.a.O., S.64 ff. Die Ergebnisse einer Umfrage der Advisory Commission on Intergovernmental Relations hinsichtlich der Probleme des Zuweisungssystems bei den dezentralen Gebietskörperschaften lassen sich sogar dahingehend deuten, daß die bürokratischen Hemmnisse in der politisch-administrativen Praxis schwerer wiegen als Verwendungs- und Empfangsauflagen als solche. Vgl. The Intergovernmental Grant System in the USA as Seen by Local, State and Federal Officials, in: Local Finance, Vol.6 (1977), No. 5, S.14 f.

3) Siehe S. 48 ff.

4) Zu dieser Interpretation vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund, a.a.O., S.64 ff.

5) Die folgenden Ausführungen basieren auf entsprechenden Vorlagen der Verwal-

meine Verkehrsberuhigung, sowie die Anlage ausgedehnter Fußgängerzonen unter Einbindung bestimmter Plätze als Ruhe- und Freizeitbereiche hat einer seit längerer Zeit angelegten Planung entsprochen, die auch in bestimmten Fachplanungen, z.B. dem Generalverkehrsplan, verankert worden ist. Das o.a. Projekt mit einem Gesamtvolumen von ca. 15 Mill. DM ist somit einem "Schubladenprogramm" sehr nahe gekommen, wofür auch die relativ schnelle weitere Abwicklung spricht. So ist das Vorhaben im Juli 1977 form- und fristgerecht beim Land angemeldet worden; im September sind, vorbehaltlich einer Aufnahme in das ZIP, die Voraussetzungen für einen Bauwettbewerb getroffen worden; im Oktober ist die Entscheidung über die Aufnahme in das ZIP und Zuweisungen in Höhe von 70 v.H. der zuwendungsfähigen Kosten ergangen; und schließlich ist das Vorhaben im Dezember in den nächsten Haushalt und die mittelfristige Finanzplanung der Stadt aufgenommen worden. In der die Entscheidung begleitenden politischen Diskussion hat es, abgesehen von einer Minderheitsmeinung, keine ernsthaften Widerstände gegen das Projekt gegeben. Eine der wenigen substantiellen Verwendungsauflagen seitens des Bundes bzw. des Landes ist die Umwidmung von Verkehrsflächen gewesen, also die Stilllegung und Umgestaltung der betroffenen Straßen. Die Dimensionierung der Tiefgarage, die Ausgestaltung des Platzes etc. sind im eigenverantwortlichen Entscheidungsbereich der Gemeinde verblieben.

Ohne Zweifel hat die Höhe der Zweckzuweisungen die Stadt maßgeblich darin beeinflußt, dieses Projekt zum damaligen Zeitpunkt zu beginnen. Aber weder ist das Projekt, noch sind die anteiligen Finanzierungsmittel im Widerspruch zur Präferenzfunktion der Gemeinde stimuliert worden, soweit man erstere auf allokative Gesichtspunkte beschränkt. Damit dürften diese Zweckzuweisungen von ihrer Wirkung her im Sinne einer "catalic allocation" zu beurteilen sein, wobei offenbar der längerfristige finanzielle Entlastungseffekt auf kommunaler Ebene größer zu sein scheint als der Steuerungseffekt seitens der Geberhaushalte[1].

Ein allokativer Innovationseffekt ist jedenfalls von diesen zweckgebundenen Zuweisungen des ZIP, wie dies der Name nur zu leicht suggeriert, nicht ausgegangen. Auch wenn es Gegenbeispiele gibt[2], so zeigt das Beispiel, daß eine große und verwaltungs-

---

Forts. von Fußnote 5), S. 158
tung, die u.a. in der Mehrheitsfraktion der Ratsversammlung beraten worden sind und dem Verfasser zugänglich gewesen sind.

1) So wird auch generell, d.h. für alle geförderten Projekte dieses Programms, die Frage nicht eindeutig beantwortet, ob die stimulierenden Effekte die Mitnahmeeffekte überwiegen oder umgekehrt. Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund, a.a.O., S.64 ff.

2) So etwa das Fallbeispiel einer kleineren Stadt, die ein ähnliches Vorhaben ohne entsprechende Langfristplanungen im Rahmen des ZIP beantragen wollte. Vgl. H.Naßmacher/K.-H. Naßmacher, a.a.O., S.102.

starke Gemeinde mit guten Informationsmöglichkeiten in der Lage ist, Zweckzuweisungen generell - und speziell die des weitgehend auf städtische Bedürfnisse abgestellten Zukunftsinvestitionsprogramms - für ihre eigenen Zielsetzungen zu optimieren.

ac) Exkurs: Abbau der Lohnsummensteuer - ein typisches Koordinierungsproblem

Im Zusammenhang mit der Frage nach dem Erfolg der konjunkturpolitisch motivierten Einflußnahme des Bundes auf die Finanzwirtschaft der Gemeinden soll auch kurz auf die Umstände der Abschaffung der kommunalen Lohnsummensteuer im Rahmen einer in jüngster Zeit favorisierten Konjunkturpolitik mit Hilfe von Steuersenkungen eingegangen werden[1].

Im Rahmen der "neuen" stabilitätspolitischen Strategie haben Bund und Länder, mit dem Ziel einer allgemeinen Senkung der Gewerbesteuerbelastung, die Abschaffung der Lohnsummensteuer mit Wirkung vom 1.1.1980 beschlossen[2]. Ohne an dieser Stelle auf die entsprechenden Entscheidungsprozesse und insbesondere die massiven Proteste bzw. Bedenken der Gemeinden einzugehen[3], haben sich Bund und Länder zu folgenden Maßnahmen zur Kompensation des kommunalen Steuerausfalls genötigt gesehen:

- Senkung der Gewerbesteuerumlage,
- Erhöhung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer von 14 auf 15 v.H.
- landesspezifische Regelungen über einen sog. Spitzenausgleich, der im Gegensatz zu den beiden anderen Maßnahmen als Übergangsmaßnahme angelegt ist und damit keine dauerhafte Entlastung der Gemeinden darstellt.

Diese Kompensation ist mit der Vorstellung verknüpft worden, daß die Lohnsummensteuer erhebenden Gemeinden die Hebesätze der Gewerbesteuer nicht erhöhen, und die Gemeinden, die keine Lohnsummensteuer erhoben haben, ihre Hebesätze entsprechend senken.

Ohne die schwierige und komplizierte Situation zu verkennen, die durch die unterschiedlichen Auswirkungen bei den Gemeinden durch diese Regelung begründet ist, hat das Institut "Finanzen und Steuern" aufgrund einer entsprechenden Umfrage bei den Industrie- und Handelskammern 154 Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern erfaßt und die folgende Schätzung über den Entlastungseffekt ent-

---

1) Die folgenden Ausführungen basieren auf einer entsprechenden Untersuchung des Instituts "Finanzen und Steuern" FSt. Vgl. Die Gewerbesteuersenkung 1980 nur zum Teil vollzogen, Institut FSt., Brief 189 (im folgenden zitiert als Institut FSt.; Brief 189).

2) Vgl. das entsprechende Steueränderungsgesetz v.30.11.1979, BGBl.I., S.1849.

3) Zur diesbezüglichen Position der Gemeinden vgl. u.a.H.Karrenberg/E.Münstermann, Gemeindefinanzbericht 1980, a.a.O., S.3 ff.

sprechender Hebesatzregelungen für 1980 auf der Basis des Steueraufkommens von 1979 vorgenommen[1]:

Ausgleichsmittel zur Kompensation der Steuerausfälle bei den Gemeinden global:	5,6 Mrd. DM
./. hochgerechnete Gewerbesteuersenkung:	3,0 Mrd. DM
= "anderweitig verwendete" Mittel:	2,6 Mrd. DM

Der Gemeindefinanzbericht 1980 des Deutschen Städtetages kommt zu folgender Rechnung[2]:

Wegfall der Lohnsummensteuer:	3,5 Mrd. DM
+ Senkung der Gewerbesteuer in nicht Lohnsummensteuer erhebenden Gemeinden:	0,9 Mrd. DM
./. Kompensatorische Anhebung der Hebesätze bei bisher Lohnsummensteuer erhebenden Gemeinden:	1,5 Mrd. DM
= Entlastung der Wirtschaft	2,9 Mrd. DM

Rechnet man nun wiederum die relativ verläßlichen Ausgleichsmittel dagegen, so beträgt der "Versickerungseffekt" bei den Gemeinden 2,7 Mrd. DM[3]. Damit darf die Rechnung in ihren Größenordnungen insgesamt als zutreffend bezeichnet werden[4]. Es geht an dieser Stelle - und der Thematik der Arbeit entsprechend - auch nicht darum, ob und in welchem Umfang eine Entlastung der Wirtschaft stattgefunden hat. Vielmehr soll deutlich gemacht werden, welche - wenn auch beim Spitzenausgleich durch die Länder degressiven - "opportunity costs" Bund und Ländern entstehen, wenn diese eine Politik durchsetzen wollen, die den Interessen der Gemeinden zuwiderläuft. Auch dieses Beispiel aus der praktischen Finanzpolitik im gegliederten Staatswesen macht deutlich, daß die reale Einflußverteilung keineswegs einseitig zugunsten der zentralen Ebene verteilt ist, wie dies vielfach angenommen wird.

---

1) Vgl. FSt., Brief 189, S.14. Darin sind enthalten bzw. für 1980 geschätzt: Senkung der Gewerbesteuerumlage (3,2 Mrd.DM), Erhöhung des Anteils an der Einkommenssteuer (1,3 Mrd.DM), Spitzenausgleich der Länder (0,6 Mrd.DM), Sonstiges (0,5 Mrd.DM).

2) Vgl. H.Karrenberg/E.Münstermann, Gemeindefinanzbericht 1980, a.a.O., S.9.

3) In beiden Rechnungen sind in dieser Darstellung die Ausfälle der Gemeinden aus der Anhebung der Freibetragsgrenzen für den Gewerbeertrag nicht berücksichtigt, die vom eben zitierten Gemeindefinanzbericht für 1980 mit 1 Mrd. DM beziffert werden.

4) So entspricht diese Rechnung auch diesbezüglichen Feststellungen der Bundesregierung, die auf einer Schätzung des Statistischen Bundesamtes beruhen und von einem Entlastungseffekt der Wirtschaft von etwa 4 Mrd.DM (einschießlich Freibetragsregelung) sowie einem Kompensationsgewinn der Gemeinden von etwa 2,3 Mrd.DM infolge der o.a. Steueränderungen ausgehen. Vier Milliarden Entlastung für die Wirtschaft, SZ vom 10.Sept. 1980.

ad) Zusammenfassende Beurteilung

Damit kann mit aller Vorsicht für die konjunkturpolitische Beeinflussung der Gemeinden festgestellt werden, daß diese mit übrigens zweifelhaftem Erfolg, nur über einen massiven Einsatz von zentralstaatlichen Finanzmitteln möglich erscheint. Dabei scheinen die möglichen Verluste an eigenständiger Gestaltung der kommunalen Finanzpolitik in Abhängigkeit von der jeweiligen konjunkturellen Situation wesentlich geringer zu wiegen als der "Preis", den insbesondere der Bund in den siebziger Jahren für die praktische Umsetzung seiner formellen Kompetenzen in diesem Politikbereich zu "zahlen" gehabt hat. Dies wiegt um so schwerer, als sich das Finanzierungspotential des Bundes[1], nicht zuletzt aufgrund seiner stabilitätspolitischen Aktivitäten, derartig verschlechtert hat, daß dieser sich nun offensichtlich zu einem Rückzug aus der Mischfinanzierung gerade in den Bereichen veranlaßt sieht, in denen er bis zur Mitte der siebziger Jahre aus einer Position der finanziellen Stärke in zunehmendem Maße und mit Auswirkungen auch auf die Gemeinden zumindestens finanziell engagiert gewesen ist. Diese Verflechtungsprozesse, denen in jüngster Zeit gewisse Entflechtungsbemühungen folgen, sind unter dem Aspekt der kommunalen Investitionstätigkeit Gegenstand der noch folgenden Abschnitte.

b) Treibende Kräfte in der Entwicklung der Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen in ausgewählten Aufgabenbereichen

Sowohl die globale als auch die aufgabenspezifische Untersuchung der finanzwirtschaftlichen Struktur und ihrer Veränderung bei Bund, Ländern und Gemeinden hat ergeben, daß die überproportional dynamische Entwicklung der Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen ein herausragendes Merkmal in den finanzwirtschaftlichen Beziehungen der Haushaltsebenen zueinander darstellt. Diese Entwicklung ist zugleich ein wesentliches Element für die Beurteilung von Handlungs- und Entscheidungsspielräumen der jeweiligen Entscheidungsebenen. Zu dieser Dynamik tragen offensichtlich nur einige wenige Bereiche bei, voran die Bereiche Verkehr und Nachrichtenwesen sowie Gesundheit, Sport, Erholung wegen ihres hohen Zuweisungsanteils <u>und</u> dessen überproportionale Entwicklung. Diese Entwicklung ist zumindestens für die Bereiche typisch, in denen Bund, Länder und Gemeinden am stärksten miteinander finanziell verflochten sind. Die verfassungsrechtliche Grundlage dieser Mischfinanzierung stellt die Investitionshilfekompetenz des Bun-

---

1) Siehe dazu S. 76-104.

des für Investitionen der Länder und der Gemeinden dar[1].

Welche Relevanz die Investitionszuweisungen seitens des Bundes für die kommunalen Investitionen haben[2], machen deren Größenordnungen sowie die Entwicklung dieser Zahlungen im Zeitablauf deutlich. Das gilt insbesondere für die seit Beginn der siebziger Jahre regelmäßig geförderten Investitionsvorhaben der Gemeinden wie auch für die Förderungen im Rahmen von Sonderprogrammen[3] (vgl. Tabelle 32). Von herausragender Bedeutung sind die Zuweisungen und Zuschüsse des Bundes für kommunale Investitionen im Verkehrsbereich, die im Zeitraum von 1970 bis 1977 44 v.H. der im Rahmen dieses Mitfinanzierungsbereichs insgesamt getätigten Ausgaben des Bundes ausmachen und, bezogen auf den gleichen Zeitraum, 61 v.H. der gesamten Zuweisungen und Zuschüsse für kommunale Investitionen im Aufgabenbereich Verkehr und Nachrichtenwesen betragen[4]. Dabei haben sich diese Zahlungen von 1970 bis 1977 nominal mehr als verdreifacht.

Ähnliche Entwicklungen verzeichnen die Bereiche Städtebau und Krankenhausfinanzierung, in denen ebenfalls überdurchschnittliche Zuweisungsintensitäten bei den kommunalen Investitionen gegeben sind. Hält man nun die Entscheidungsspielräume der jeweiligen Entscheidungsebenen in den übrigen Bereichen der kommunalen Investitionen konstant, so kann man c.p. aus den spezifischen Ent-

---

1) Vgl. Art.104 a Abs.4 GG. Dagegen sind die "Gemeinschaftsaufgaben" für die direkte Förderung von kommunalen Investitionen nicht so ausschlaggebend, zumindest nicht vom Finanzvolumen her. Außerdem ist ihre ausgabenmäßige Entwicklung im Zeitablauf eher unterproportional, bezogen auf die Entwicklung der unmittelbaren Ausgaben des Staates als Ganzes. Gefördert werden die Gemeinden im Rahmen der "Gemeinschaftsaufgaben" beim Bau wirtschaftsnaher Infrastruktur (GA "Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur") sowie ländliche Infrastruktur (GA "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes").

2) Die Beschränkung auf die Zahlungen des Bundes, insbesondere aus erhebungstechnischen Gründen, schmälert nicht deren Aussagekraft hinsichtlich der Dynamik aufgabenspezifischer Zuweisungen für kommunale Investitionen, da insbesondere seit Beginn der siebziger Jahre sowohl bei den Gemeinschaftsaufgaben wie auch bei den Investitionshilfen relativ feste Mitfinanzierungsquoten existieren, so daß c.p. eine Steigerung der Bundesausgaben immer auch Steigerungen der Zuweisungen der Länder an die Gemeinden sowie auch Steigerungen der Eigenmittel der Gemeinden nach sich ziehen. Die Aufteilung der Komplementärfinanzierung zwischen Land und Gemeinde ist allerdings länderspezifisch unterschiedlich. Die c.p.-Einschränkung ist notwendig, da nicht auszuschließen ist, daß die Länder Zuweisungen und die Gemeinden Eigenmittel "einsparen", die sie sonst möglicherweise für den betreffenden Aufgabenbereich mobilisiert hätten, wenn eine Mitfinanzierung des Bundes ausgeblieben wäre.

3) Hiermit sind die an anderer Stelle erwähnten Konjunkturprogramme sowie das "Zukunftsinvestitionsprogramm" gemeint.

4) Berechnet nach Tabelle 32 und Tabelle XII im Anhang A.

TABELLE 32: Investitionshilfen des Bundes für kommunale Investitionen, 1970-1980 (Mill. DM)

Zweck / Jahr	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980a)
Kommunaler Straßenbau	584	675	1.405	1.758	1.869	1.797	1.939	1.801	1.978	2.144	1.965
Städtebau		4	34	85	127	183	190	217	197	222	260
Fernwärmeversorgung in städtischen Schwerpunktbereichen (ZIP)								12	28	50	60
Städtebauliche Vorhaben in Sanierungsgebieten (ZIP)								8	132	258	187
Krankenhausfinanzierung			466	972	969	879	983	915	785	740	875
Konjunkturprogramme Sept.1974 u.Aug.1975a)											
- Kommunale Infrastruktur						180	600				
- Stadtsanierung, Städtebau						43	250				
Zusammen	584	679	1.439	2.815	2.965	3.082	3.962	2.953	3.120	3.414	3.347

a) Planansätze

Quellen: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanznachrichten 19/80, Bonn 22.04.1980, S.4; Bulletin Nr.111, Bonn 26.09.1974, S.1139; Bulletin Nr.50, Bonn 18.04.1975, S.471 ff.; Bulletin Nr.106, Bonn 2.09.1975, S.1037 ff.; Jahreswirtschaftsbericht 1976 der Bundesregierung, Anlage 2, BT 7/4677. Eigene Abgrenzung der für die Gemeinden besonders relevanten Förderbereiche und eigene Berechnungen.

scheidungsprozessen in diesen überproportional dynamischen Zuweisungsbereichen "ableiten", wie sich die Entscheidungsspielräume der kommunalen Investitionspolitik, insbesondere in den siebziger Jahren, entwickelt haben. Man kann also fragen, ob von diesen Mischfinanzierungsbereichen eher beschränkende oder erweiternde Effekte ausgegangen sind. Dabei beschränkt sich die Darstellung auf die Bereiche Verkehr und Krankenhausfinanzierung. Die vorliegenden Forschungsergebnisse[1] gestatten es darüber hinaus, die Erörterung kurz zu halten und auf die wesentlichen Ergebnisse zu konzentrieren.

ba) Kommunale Verkehrsinvestitionen

Die Entstehung bzw. Intensivierung der Mitfinanzierung von kommunalen Investitionen durch den Bund geht im Verkehrsbereich letztlich auf entsprechende Initativen von Seiten der Gemeinden zurück, die insbesondere die Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) im Auge gehabt haben[2]. Die kommunalen Impulse bei der Entstehung von Mischfinanzierungsbereichen sollte man nicht vergessen, wenn man die "Klagen" über die Einschränkung von Entscheidungsspielräumen durch Zweckzuweisungen seitens der Gemeinden, vielfach aber auch der Länder, zu beurteilen hat[3].

Die Notwendigkeit einer generellen Steigerung der Verkehrsinvestitionen, insbesondere auch im Bereich des ÖPNV, hat sich aus der steigenden Motorisierung und damit zusammenhängend aus der zunehmenden räumlichen Trennung und Aufsplitterung der Lebensbereiche, insbesondere von "Wohnen" und "Arbeiten", also einer massiven Intensivierung des Nahverkehrsaufkommens ergeben. Dies hat speziell in den Ballungsgebieten zu teilweise chaotischen Verkehrsbedingungen und letztlich auch zu der Einsicht geführt, daß die Konzeption einer "autogerechten Stadt" nicht durchzuhalten ist[4].

---

1) Vgl. dazu die grundlegende Studie von F.W.Scharpf u.a., Politikverflechtung I, a.a.O., an der sich auch die folgenden Ausführungen orientieren.

2) Vgl. ebenda, S. 133 f. Im Städtebau ist neben den Gemeinden auch der Bund initativ geworden, so daß von einer "Allianz" dieser beiden Entscheidungsebenen in dieser Frage gesprochen wird. Vgl. ebenda, S.161.

3) So entspricht es offensichtlich der besonderen Logik von Kommunalpolitikern, im gleichen Atemzug bzw. auf der gleichen Veranstaltung (Bundesdelegiertenversammlung der sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik (SGK)) sowohl den Abbau von Zweckzuweisungen zu fordern und gleichzeitig besondere Zuweisungen aus der Mineralölsteuer für Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung zu verlangen. Vgl. SPD - Kommunalpolitik: Kritik, in: Kieler Nachrichten vom 15. Nov. 1980.

4) Vgl. Deutscher Städtetag, Zur Verkehrspolitik. Entschließung des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages vom 20.9.1973, in: der Städtetag, NF 26. Jg. (1973), Heft 11, S.613 f.

Die Mitfinanzierung von kommunalen Verkehrsinvestitionen ist seit Beginn der sechziger Jahre in zunehmenden Maße zusätzlich zu den schlüsselmäßig verteilten Zuweisungen für Bundes-, Landes- und Kreisstraßen (Straßenbaulast)[1] an die Gemeinden, vorgenommen worden. Die Leistungen des Bundes, die sich in Form des sog. Gemeindepfennigs[2] zunächst nur auf kommunale Straßen bezogen haben, die im Zusammenhang mit dem Bundesfernstraßennetz standen, haben dann gegen Ende der sechziger Jahre in zunehmendem Maße auch die Förderung "verkehrswichtiger" innerörtlicher Straßen sowie erstmals auch die Förderung von ÖPNV-Maßnahmen erfaßt (Mineralölsteuerrichtlinien)[3]. Diese Maßnahmen sind aus einer zweckbestimmten weiteren Erhöhung der Mineralölsteuern finanziert worden[4]. Mit dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz[5] hat die z.Zt. gültige Mischfinanzierung von Bund, Ländern und Gemeinden in diesem Bereich eingesetzt, die in den darauf folgenden weiteren Verhandlungen leichte Veränderungen sowie eine Verdoppelung des bestehenden Fördervolumens, wiederum aus einer Erhöhung der Mineralölsteuer finanziert, mit sich gebracht hat[6].

Ohne auf die entsprechenden Verhandlungen,insbesondere zwischen Bund und Ländern einzugehen, die zu einer solchen unter die Investitionshilfekompetenz des Bundes subsumierten Mitfinanzierung geführt hat, scheinen doch zwei Aspekte von Bedeutung. Die Erfüllung der Wünsche sowohl der Gemeinden - worunter hier vor allem größere Städte und Großstädte zu verstehen sind - wie auch des Bundes nach einer verstärkten Förderung des ÖPNV. Die Förderung des ÖPNV hat der Bund bei den Ländern - und hier insbesondere bei den Flächenländern - mit einer Erhöhung seiner Mitfinanzierungsquote "erkaufen" können. Mit einer Erhöhung seiner Mitfinanzierungsquote hat der Bund zugleich versucht, die zu erwartenden Forderungen der Länder nach einer Erhöhung des Anteils an der Umsatzsteuer zu "neutralisieren"[7].

---

1) So bekommen die Gemeinden in allen Ländern i.d.R. nach der Länge der Straßen bemessene Zuweisungen, die aus dem Kraftfahrzeugsteueraufkommen (Kraftfahrzeugsteuerverbundmasse) der Länder stammen. Vgl. zu den entsprechenden Regelungen in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder die Zusammenstellung der Gesetze bei E.Münstermann/H.Becker, Finanzausgleichsleistungen an Kommunen, a.a.O., S.71 ff.

2) Vgl. Bundesfernstraßengesetz (FStrG) vom 6.8.1961, BGBl.I, S.1741.

3) Vgl. Richtlinien für Bundeszuweisungen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden vom 12.5.1967, Bundesanzeiger (BAnz), Nr.93 vom 20.5.1967.

4) Vgl. Steueränderungsgesetz (StÄndG) 1966 vom 23.12.1966, BGBl.I., S.702.

5) Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (GVFG) vom 18.3.1971, BGBl.I, S.239.

6) Vgl. Verkehrsfinanzgesetz 1971 vom 28.2.1972, BGBl.I, S.201.

7) Vgl. F.W.Scharpf u.a., Politikverflechtung I, a.a.O., S.137.

Insgesamt gesehen hat sich somit im Zeitablauf das Fördervolumen massiv erhöht; zugleich hat sich der Bundesanteil und der Anteil des ÖPNV am Gesamtfördervolumen zur Mitfinanzierung kommunaler Verkehrsaufgaben erhöht. Der Bundesanteil beträgt dementsprechend bis zu 60 v.H. (im Zonenrandgebiet bis zu 75 v.H.) der zuwendungsfähigen Kosten, und der Anteil des ÖPNV am Fördervolumen beträgt 50 v.H. und hat in den folgenden Jahren durch entsprechende Sonderregelungen noch zugenommen[1].

Länderspezifisch sehr unterschiedlich schwanken die Anteile der Länder, die dann zusammen mit dem Bundesanteil den Anteil der Gemeinden, also die Eigenfinanzierungsquote, auf Werte zwischen rund 10 und 40 v.H. begrenzen[2]. Doch von diesen Unterschieden abgesehen sind "die komplementären Finanzierungsanteile von Land und Gemeinden ... dabei in allen Flächenländern außer in Hessen und Nordrhein-Westfalen und außer bei S-Bahn-Vorhaben des ÖPNV generell für alle Vorhaben und unabhängig von Einzelentscheidungen festgelegt."[3] Das gilt nicht nur für die Gemeindeverkehrsfinanzierung, sondern auch für die Städtebauförderung, Krankenhausfinanzierung und die Infrastrukturförderung im Rahmen der GA "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur".

Von wesentlichem Interesse sind die Verfahren der Verteilung und der Programmaufstellung für die kommunale Ebene. Die Aufteilung der Mittel für den kommunalen Straßenbau auf die Länder richtet sich nach ihrem Kraftfahrzeugaufkommen, wobei der Bestand der Zonenrandgebiete etwas höher bewertet wird, was in praxi - da sich daran kaum weitere Auflagen knüpfen - einer Plafondregelung entspricht und somit weitgehend strukturneutral wirkt[4]. Damit

---

1) Vgl. F.W.Scharpf u.a., Politikverflechtung I, a.a.O., S.137 und 139 f.

2) Vgl. ebenda, S.142.

3) Ebenda, S.222.

4) Die weitgehende "Gleichbehandlung" der Länder bei der Verteilung der Bundesmittel z.B. nach Einwohnern, Kraftfahrzeugen etc. ist charakteristisch für fast alle Mischfinanzierungstatbestände und führt de facto zu einem nicht unwesentlichen horizontalen Finanzausgleichseffekt. Dieser Effekt fiele dann weg, wenn das Verfahren der Mischfinanzierung zwischen Bund und Ländern eingesetellt würde und die Länder diese Bereiche völlig selbständig finanzieren und dafür insgesamt durch einen entsprechend höheren Anteil an den Umsatzsteuern entschädigt würden. Zur finanziellen Gleichbehandlung vgl. u.a. K.Ganser, Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern, in: J.J.Hesse (Hrsg.), Politikverflechtung ..., a.a.O., S.52 ff. Daß die länderspezifische Verteilung der tatsächlichen Zuweisungen und Zuschüsse des Bundes für 1974 am besten über die entsprechenden Einwohnerzahlen angenähert werden können, bestätigt auch F.Tetsch, a.a.O., S.210 ff.
Zum Ergebnis einer gleichmäßigen Pro-Kopf-Verteilung auf die Länder auch im Bereich der Bundesfernstraßen vgl. D.Garlichs, Grenzen staatlicher Infrastrukturpolitik. Bund/Länder-Kooperation in der Fernstraßenplanung, Königstein/Ts. 1980, S.80 f.

ist die Einflußnahme des Bundes unabhängig von seinen diesbezüglichen Möglichkeiten[1], tatsächlich sehr gering[2].

In den Ländern erfolgt nun zunächst auch eine weitere territoriale Kontingentierung, die die Entscheidung im wesentlichen auf die Ebene der unteren Kommunalaufsichtsbehörden delegiert[3]. Deren Entscheidungen wirken aber wegen mangelnder Kapazität und fehlender operationalisierbarer Kriterien im Hinblick auf die Anpassung an überörtliche Pläne (Raumordnungs- und Landesplanung) oder an die für die Vergabe vorausgesetzten Generalverkehrspläne der Gemeinden, nur sehr begrenzt restriktiv und bestehen damit im wesentlichen in der Aufstellung von zeitlichen Rangfolgelisten nach Eingang der Anträge. Die Anträge selbst werden in enger Zusammenarbeit zwischen Kommune und unteren Straßenbauämtern entwickelt, wobei letztere, aufgrund fehlender Haushaltsverantwortung, sich auf eine technisch-fachliche "Aufsicht" beschränken, deren Relevanz nicht zuletzt wiederum von der eigenen Planungskapazität der Gemeinde abhängt.

Die Art des Entscheidungsverfahrens sowie die Verteilung der Mittel legt den Schluß nahe, daß die für den kommunalen Straßenbau im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes bereitgestellten Zweckzuweisungen räumlich weitgehend strukturneutral wirken und in einen Aufgabenbereich fließen, der auch bei den Gemeinden schon vor der Mitfinanzierung durch Bund und Länder einen hohen Stellenwert gehabt hat, weil er zu deren "klassischen" Aufgaben gehört. Ob die Folgerung zutreffend ist, daß diese Zweckzuweisungen eine Niveauerhöhung der kommunalen Verkehrsinvestitionen bewirkt haben, da ja der Anteil am kommunalen Investitionsbudget als Ganzes gestiegen sei, wird noch in anderem Zusammenhang zu beurteilen sein[4].

Aus zwei Gründen weicht die Mischfinanzierung beim ÖPNV von der beim kommunalen Straßenbau ab[5].

---

1) Daß dieser Einflußverzicht des Bundes nicht nur auf diesen Bereich beschränkt ist, zeigt auch eine entsprechende Rüge des Bundesrechnungshofs im Jahresbericht 1978 hinsichtlich des kritiklosen Zuweisungsverhaltens des Bundes im Bereich der Hochschulfinanzierung, wo die Anforderungen der Länder weitgehend ohne entsprechende Nachprüfung akzeptiert werden und z.T. sogar über die gesetzlichen Regelungen bzw. Rahmenvorschriften hinausgehen. Vgl. "Bund zu großzügig beim Hochschulbau", SZ 12. Dez. 1980.

2) Vgl. F.W.Scharpf u.a., Politikverflechtung I, a.a.O., S.146.

3) Vgl. zum folgenden, ebenda, S.143 ff.

4) Zu diesem Schluß kommen F.W.Scharpf u.a., Politikverflechtung I, a.a.O., S.149 f. sowie A.Baestlein/G.Hunnius/W.Jann/M.Konnkiewitz, Der "goldene Zügel" und die Gemeinden, in: H.Wollmann (Hrsg.), Politik im Dickicht der Bürokratie, (Leviathan, Sonderheft 3/1975) Opladen 1980, S.117.

5) Vgl. dazu im einzelnen F.W.Scharpf u.a., Politikverflechtung I, a.a.O., S.146 ff und 150 ff.

Zum einen liegt das Recht zur Programmaufstellung formell beim Bund und nicht bei den Ländern, und zum zweiten hat die Ausgestaltung des Programms interkommunale Strukturwirkungen. Für die Wirkung auf die kommunale Investitionstätigkeit ist jedoch der zweite Punkt der entscheidendere. Aus der historischen Entstehung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes ist deutlich geworden, daß insbesondere die großen Städte "pressure groups" für eine Mitfinanzierung durch die zentralen Haushalte beim ÖPNV gewesen sind. So ist es nicht verwunderlich, daß bei der Aufnahme des ÖPNV in den Förderungskatalog im Rahmen der o.a. "Mineralölsteuerrichtlinien" kapitalintensive Projekte in wenigen Ballungsräumen bzw. Großgemeinden vorrangig berücksichtigt worden sind. Der Vorrang schienengebundener Großprojekte, insbesondere U- und S-Bahnen, ist auch bei Einführung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes weitgehend erhalten geblieben, wenn auch durch die steigende Anzahl der geförderten Großprojekte und durch die Erweiterung des Förderungskatalogs auf Maßnahmen, die auch von kleineren Städten beantragt werden können (Betriebshöfe, Umsteigeeinrichtungen, Busspuren, "park-and-ride"-Anlagen etc.), eine gewisse Nivellierung der Mittelverteilung auf die Länder stattgefunden hat.

Insgesamt ist jedenfalls nicht erkennbar, daß die Förderung des ÖPNV in der erörterten Form zu einer Verbesserung der entsprechenden Nahverkehrsversorgung auf dem "flachen Land" geführt hat. Die funktionale Zentralisierung öffentlicher und privater Dienstleistungen sowie die Konzentration der Arbeitsstätten zwingt auch die Landbevölkerung, soweit sie nicht ohnehin bereits abgewandert ist, zu vermehrter Mobilität, die im Zuge der jüngsten energiepolitischen Entwicklung noch intensivierte verteilungspolitische Konsequenzen hat. Die Zuweisungspolitik im Bereich des ÖPNV hat somit die horizontale Zentralisierung und die weitere Ausbildung von Agglomerationen gefördert, sie aber zumindestens nicht behindert. Sie ist einer der Erklärungsgründe dafür, daß sich auch die Zweckzuweisungen (Pro-Kopf) für kommunale Investitionen im Zeitablauf auf größere Gemeinden konzentriert haben[1]. Bedenkt man weiter, daß die Zweckzuweisungen des Bundes im Rahmen der Förderung des ÖPNV ein Mehrfaches dessen ausmachen, was im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" verausgabt wird[2], so wird die konterkarierende Wirkung der nach o.a. Kriterien finanzierten Verkehrsinvestitionen gegenüber Zielsetzungen der Raumordnungs- und Regionalpolitik deutlich.

Darüber hinaus kann auch die Effizienz der Großprojektförderung angezweifelt werden[3], da die Fördersätze (bis zu 90 v.H.) zum einen zu Überinvestitionen in einigen Gemeinden geführt haben

---

1) Siehe dazu die entsprechenden finanzstatistischen Ergebnisse, S. 119 ff.

2) Vgl. Tabelle 32, S. 164.

3) Vgl. F.W.Scharpf u.a., Politikverflechtung I, a.a.O., S.152.

und zum anderen die hohen Folgekosten und damit hohe Defizite wiederum langfristig die o.a. verteilungspolitischen Konsequenzen konservieren. Wenn auch die betroffenen Gemeinden daraus entstehende Probleme legitimatorisch und finanziell zunächst allein zu tragen haben, so ist es wegen der herausragenden überregionalen politischen, sozialen und ökonomischen Bedeutung dieser Städte auf Bundes- und mehr noch auf Landesebene sowie der besonderen Sensibilität der Öffentlichkeit in Fahrpreisfragen kaum wahrscheinlich, daß Bund und Länder diese Gemeinden finanzwirtschaftlich "ins Abseits" laufen lassen.

Gerade die letzten Bemerkungen deuten nicht darauf hin, daß grosse Gemeinden in ihren Entscheidungsspielräumen merklich eingeengt sind bzw. gewesen sind. Vielmehr stellt dieses Verfahren eher eine interkommunale Diskriminierung dar, die durch den Umfang des Förderungsvolumens und die finanziellen Folgeprobleme ihr besonderes Gewicht erhält.

bb) Krankenhausfinanzierung

Während man im Verkehrs- aber auch in anderen Bereichen, wie z.B. der Städteplanung - überörtliche (Finanzierungs-)Kompetenzen aufgrund von "Spillovereffekten" und/oder verteilungspolitischen Argumenten rechtfertigen kann, hat es einer solchen Interpretation im Bereich der Krankenhausfinanzierung nicht bedurft, da hier mehr oder weniger direkt originäre Kompetenzen des Bundes im Bereich der Sozialpolitik betroffen gewesen sind. So hat die "Kostenexplosion" im Gesundheitswesen das Kostendeckungsprinzip über Pflegesätze in den sechziger Jahren obsolet gemacht, da diese von den Krankenhausträgern (überwiegend Gemeinden und Gemeindeverbände) wegen der dafür geltenden Leitlinien in der Bundespflegesatzverordnung nicht entsprechend angepaßt werden konnten[1]. Denn eine solche Anpassung hätte direkt die Sozialversicherungsträger getroffen. Für deren mögliche Defizite ist aber der Bund verantwortlich, und für die damit zusammenhängenden Belastungen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten trägt der Bund die politische Verantwortung. Dadurch sind die Gemeinden (mit Betriebskostenzuschüssen), aber auch die Länder (mit Investitionszuschüssen), "gezwungen" worden, die Defizite im Krankenhausbereich zu tragen. Somit ist - zumindestens mittelbar - das Mißverhältnis zwischen Kompetenz und Finanzierung zu ungunsten der Länder und besonders der Gemeinden durch das Krankenhausfinanzierungsgesetz beseitigt worden, das durch die Übertragung der konkurrierenden Gesetzgebung zur "wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und Regelung der Krankenhauspflegesätze"[2] auf den Bund und die Gewährung von entsprechenden Finanzhilfen im Rahmen der neu institutionalisierten Investitions-

---

1) Vgl. zur Entstehung und Praxis des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG) F.W.Scharpf u.a., Politikverflechtung I, a.a.O., S.205 ff.

2) Art. 74,Ziff.19 a. GG.

hilfen des Bundes[1] verfassungsrechtlich eingebettet worden ist.

Die nachfolgende Ausgestaltung des KHG beteiligt den Bund an den Investitionskosten, ohne daß dieser aber wesentlich auf die Planungen Einfluß nehmen könnte, die zumindestens formell in der Zuständigkeit der Länder liegen (Krankenhausbedarfspläne etc.). Die Länder und insbesondere die Gemeinden werden finanziell insgesamt erheblich entlastet. Die Planungskompetenz der Länder scheint in der Praxis wiederum für die Krankenhausträger und somit auch für die Gemeinden kaum selektive und restringierende Wirkungen zu haben. Sind neue Krankenhausprojekte oder bestehende Einrichtungen in den Krankenhausbedarfsplan aufgenommen, so hat der Träger einen Rechtsanspruch auf die entsprechende Förderung der Investitionen durch Bund und Land. Örtliche Feinplanung, Bedarfsermittlung, Gestaltung des Pflegeangebots und Verwaltung verbleibt ohnehin in den Händen der Träger und damit wesentlich in den Händen der Gemeinden. Der Bund bleibt in diesem Mechanismus weitgehend "externer Finanzier".

c) Beurteilung der Aussagen zur "Politikverflechtung" vor dem Hintergrund der finanzstatistisch fundierten Untersuchungsergebnisse

Die Ergebnisse und Schlußfolgerungen der Studien zur Politikverflechtung sollen nun unter entscheidungsrelevanten Gesichtspunkten mit den eigenen finanzstatistischen Ergebnissen konfrontiert werden. So wird als wesentliches Ergebnis der Schluß gezogen[2], daß steigende Mitfinanzierung von kommunalen Investitionen durch Bund und Länder primär Niveauprobleme gelöst haben, d.h. eine Anhebung der aufgabenspezifisch geförderten Investitionen bewirkt haben. Das hieße aber, daß eine anteilsmäßige Verschiebung zugunsten der geförderten Investitionen hätte stattfinden müssen, wenn alle anderen Investitionsbereiche unbeeinträchtigt weiter "gefahren" werden. Die Verschiebung hätte insbesondere seit Beginn der siebziger Jahre zu beobachten sein müssen.

Bei der Globalbetrachtung der aufgabenspezifischen Anteile an den kommunalen Gesamtinvestitionen (Tabelle 16, S.103) sind allerdings nur leichte Verschiebungen ablesbar. Der Anteil des Bereichs Verkehr und Nachrichtenwesen sinkt seit Ende der sechziger Jahre kontinuierlich, wogegen der Bereich Wohnungswesen, Raumordnung, Städtebauförderung, dessen Anteil seit Beginn der sechziger Jahre stark gefallen ist, vom absoluten Tiefstand zu Beginn der siebziger Jahre leicht ansteigt; auch der Anteil des Bereichs Gesundheit, Sport, Erholung steigt ebenfalls nur leicht an. Als Folge der herausgestellten Intensivierung der Mitfinanzierung im letzteren Bereich steigt, allerdings bei allen methodischen Vorbehalten, die Zuweisungsintensität deutlich an (Tabelle 19, S.108), d.h. der Anteil der kommunalen Eigenmittel für

1) Art. 104 a, Abs. 4 GG.
2) Vgl. F.W.Scharpf u.a., Politikverflechtung I, a.a.O., S.218.

Investitionen geht, relativ gesehen, zurück. Auf dieser Stufe der aufgabenspezifischen Gliederung hat in der Tendenz also lediglich eine "symbolic allocation" der Zweckzuweisungen stattgefunden. Eine Veränderung der Prioritäten hat dementsprechend dann zum großen Teil nur innerhalb der so abgegrenzten Aufgabenbereiche stattfinden können.

Dafür scheint es gewisse Anhaltspunkte zu geben, wenn man die speziell geförderten Aufgaben ins Verhältnis zum jeweiligen Aufgabenbereich als Ganzes setzt. So steigt der Anteil der Städteplanung von 23 v.H. 1970 über 58 v.H. 1974 auf 70 v.H. 1977[1]. In diesem Fall hat also zumindestens eine "catalic allocation", wenn nicht gar eine "perfect allocation" aufgrund entsprechender Zweckzuweisungen stattgefunden.

Im Bereich der Krankenhausfinanzierung ist ein solcher Effekt auf kommunaler Ebene nicht abzulesen. Hier sinkt der Anteil der entsprechenden Investitionen am gesamten Aufgabenbereich von 53 v.H. 1970 auf 41 v.H. 1974 und macht, wiederum leicht angestiegen, 1977 46 v.H. aus[2]. In diesem Bereich hat also eher nur eine "symbolic allocation", also eine Entlastung der Gemeinden über entsprechende Zweckzuweisungen, stattgefunden.

Im Verkehrsbereich sind Strukturverschiebungen zum ÖPNV wahrscheinlich, wenn auch aus den vorliegenden Daten nicht abzulesen. Der relative Rückgang des Gesamtbereichs bei relativ steigendem Zuweisungsaufkommen hat aber auf jeden Fall entlastende Effekte für die kommunalen Haushalte als Ganzes mit sich gebracht.

Zumindestens im Bereich Städteplanung hat, wie dies u.a. Ziel von Bund und Gemeinden gewesen ist, eine Niveauerhöhung stattgefunden. Im Krankenhausbereich überwiegt, wie auch gewollt, der Entlastungseffekt. Im Verkehrsbereich hat eine Entlastung der Gemeinden stattgefunden, ohne daß, abgesehen vom ÖPNV, Niveauerhöhungen besonderen Ausmaßes festzustellen sind. Damit sind, insgesamt gesehen, allokative Effekte im Bereich der kommunalen Investitionen mit entsprechenden Zweckzuweisungen durchaus einhergegangen. Die verschiedentlich erwähnten Zielsetzungen der Gemeinden deuten allerdings darauf hin, daß die Länder und insbesondere der Bund mit ihrer Zuweisungspolitik im Grundsatz "offene Türen eingerannt" haben. Unerwünscht, aus der Sicht der Gemeinden, wäre es allerdings, wenn von den Zweckzuweisungen dis-

---

1) Berechnet nach Tabelle XI im Anhang A und entsprechenden Daten der Finanzstatistik. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Kommunalfinanzen 1970, a.a.O. und dass. (Hrsg.), Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 1974 und 1977, a.a.O.

2) Berechnet nach Tabelle XI in Anhang A und entsprechenden Daten der Finanzstatistik. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft 1970, a.a.O. und dass. (Hrsg.), Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 1974 und 1977, a.a.O.

kriminierende Wirkungen ausgehen, die entsprechend den Zielvorstellungen[1] von Bund und/oder Ländern einige Gemeinden begünstigen, andere jedoch von der Förderung ausschließen, so daß von einer solchen Zuweisungsstrategie interkommunale Strukturänderungen ausgehen.

Die Ergebnisse der o.a. Fallstudien zeigen jedoch[2], daß die gesamten Zweckzuweisungen von Bund und Ländern weitgehend funktional und regional kontingentiert sind und auch die Finanzierungsanteile von Bund, Ländern und Gemeinden weitgehend festliegen. Dieser Prozeß segmentiert die Entscheidung über das Fördervolumen bis auf wenige Ausnahmen bis herab zur Ebene der unteren Kommunalaufsichtsbehörden. Diese können somit im Grundsatz eine Selektion der Anträge der Gemeinden vornehmen, die sich jedoch wegen mangelnder Kapazitäten[3] und/oder fehlender operationalisierbarer Kriterien der Landes- und Raumplanung weitgehend auf eine Ordnung der Anträge nach ihrem zeitlichen Eingang und, falls nötig, auf die Anlage einer Warteliste beschränkt. Damit sind die Möglichkeiten einer Koordination "von oben"[4], wie sie die Zielsetzungen von Bund und Ländern insbesondere im Hinblick auf die regionale Wirtschaftspolitik und die Raumordnungspolitik ausdrücklich voraussetzen[5], sehr begrenzt.

Ein mögliches Instrument wäre die Variation der kommunalen Eigenbeteiligung (Empfangsauflage), um i.d.R. finanzschwache und/oder kleinere Gemeinden in ländlichen und/oder strukturschwachen Regionen relativ stärker an dem Fördervolumen partizipieren zu lassen, und somit auf diese Weise dem Ziel von der Gleichartigkeit der Lebensverhältnisse Rechnung zu tragen[6]. Die weitgehend starre Komplementärfinanzierung begünstigt offensichtlich aber wiederum finanzstarke und größere Gemeinden relativ stärker. Solche strukturkonservierenden, wenn nicht gar strukturverschärfenden Effekte sind insbesondere im Bereich der Städtebauförderung beobachtet worden[7]. Strukturverschlechternd im Sinne des Ausgleichs-

---

1) Siehe dazu insbesondere S. 32 ff.

2) Vgl. F.W.Scharpf u.a., Politikverflechtung I, a.a.O., S.220 ff.

3) Vgl. A.Baestlein u.a., a.a.O., S.117 und 124 f.

4) Zum Stellenwert der Koordination "von oben" und der Koordination "von unten" vgl. F.W.Scharpf, u.a., Politikverflechtung I, S.220 ff.

5) Siehe S.

6) Auf diese im Grundsatz mögliche instrumentale Funktion der Zweckzuweisungen im Rahmen der Raumordnungspolitik und der regionalen Wirtschaftspolitik verweist u.a. K.-H.Hansmeyer, Zweckzuweisungen als Mittel der Wirtschaftspolitik?, a.a.O., S.448. - Zum mangelnden Erfolg der Landesplanung in der Realität anhand von Fallbeispielen vgl. A.Baestlein u.a., a.a.O., S.103-129; J.Schulz zur Wiesch, Strukturelle und prozessuale Aspekte regionaler Planung. Das Beispiel Hessen, in: H.Wollmann (Hrsg.), a.a.O., S.130-152 u. R.Emenlauer/G.W.Lang, Regionalplanung in Ost-Württemberg, in: ebenda, S.153-179.

7) Vgl. F.W.Scharpf u.a., Politikverflechtung I, a.a.O., S.168 ff.

und Gerechtigkeitsziels wirkt auch die Zuweisungspolitik für den Ausbau des ÖPNV auf kommunaler Ebene. Strukturkonservierende Züge tragen die Straßenbauförderung und die letztlich alle bestehenden Einrichtungen erfassende Krankenhausfinanzierung.

Insgesamt gesehen, scheint somit die Möglichkeit der Koordination der Projekte und Aufgaben auf kommunaler Ebene, entsprechend den jeweiligen kommunalen Prioritäten, weitgehend erhalten. Schärfer formuliert heißt das: faktisch koordinieren nicht die Zweckzuweisungen die kommunalen Investitionen, sondern die Gemeinden koordinieren "von unten" weitgehend die Zuweisungen, indem sie diese, entsprechend ihren Prioritäten und ihrem Potential zur Finanzierung der Eigenanteile, gewissermaßen bündeln und optimieren. Damit bleiben wesentliche übergeordnete Koordinierungsbedürfnisse auf der Strecke[1].

Ob sich damit das Problem der finanziellen Verflechtung auf die These reduziert, daß zwar auf allen Ebenen bzw. von allen Ebenen Kosten und Friktionen hingenommen werden müssen, dabei aber die Vorteile für die politisch-administrative Praxis überwiegen[2], bleibt somit noch offen. Wesentlich für die Beantwortung dieser Frage scheint die Beurteilung danach, ob die Tendenz zur Politikverflechtung weiter anhält, ob also auch jetzt noch die postulierten "politisch-bürokratischen" Vorteile, z.B. hinsichtlich der Durchsetzung von Ressortinteressen oder der Abweisung von Forderungen mit dem Hinweis auf die Kompetenz anderer Ebenen, überwiegen oder ob "Lernvorgänge" der Beteiligten und/oder veränderte Umweltbedingungen den Boden für einen Abbau der Politikverflechtung bereitet haben.

Die Beurteilung der aktuellen und absehbar zukünftigen Entwicklung der Verflechtungs- bzw. Entflechtungsprozesse erhält ihre Relevanz nicht nur unter staatsinternen sog. binnenstrukturellen Gesichtspunkten, sondern ganz wesentlich auch aus der hypothetischen Verknüpfung sozio-ökonomischer Vorgänge mit eben der Tendenz zur Politikverflechtung zwischen den Gebietskörperschaften.

Eine sich fortsetzende Tendenz der politisch-administrativen und damit auch finanzwirtschaftlichen Verflechtung, mit der zugleich auch eine Erweiterung zentralstaatlicher Einwirkungsmöglichkeiten auf die dezentralen Entscheidungsträger einhergehen kann, würde

---

1) Als Ursache für die insofern weitgehend strukturneutrale Mischfinanzierung werden u.a. Verhaltensphänomene angeführt, die auf allen Ebenen den Grundsätzen der Gleichbehandlung, der Besitzstandswahrung, der Konfliktvertagung und -minimierung und des Eingriffsverzichts verhaftet sind. Zu einer dementsprechenden Beurteilung der Praxis der Kommunalaufsicht in Schleswig-Holstein vgl. H.Borchert, a.a.O., S.227.

2) Vgl. F.W.Scharpf u.a., Politikverflechtung I, a.a.O., S.233 und 236 ff.

jenen Thesen Auftrieb geben, die die positive Korrelation zwischen Verflechtungsvorgängen im öffentlichen Sektor und einer bis heute zunehmenden Verzahnung aller Lebensbereiche einerseits und einer massiven Konzentration der die ökonomische Entwicklung bestimmenden Kräfte andererseits herausstellen.

IV. BEURTEILUNG DER EIGENSTÄNDIGKEIT DER KOMMUNALEN INVESTITIONSPOLITIK IN DER VERFLOCHTENEN ÖFFENTLICHEN FINANZWIRTSCHAFT

Die Beurteilung der Eigenständigkeit der kommunalen Investitionspolitik unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten soll in zwei Schritten erfolgen. Zunächst werden die empirischen Ergebnisse zusammenfassend beurteilt und dann den in der Einführung erörterten (De-)Zentralisierungsthesen gegenübergestellt.

Im dann folgenden Abschnitt werden ausblicksartig die finanzwirtschaftlichen Grenzen der Entscheidungsverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion um die Neuordnung der "intergovernmental fiscal relations" diskutiert.

1. ZUSAMMENFASSENDE BEURTEILUNG DER EMPIRISCHEN UNTERSUCHUNGSERGEBNISSE

Die vorwiegend an finanzstatistischen Daten orientierte empirische Untersuchung hat eine Reihe wesentlicher Erkenntnisse gebracht, die nun zusammenfassend auf die Problemstellung der Arbeit zu beziehen sind. Die Aussagen gelten dabei für den betrachteten Zeitraum, im wesentlichen also von 1961 - 1978. Mit Begriffen wie "Tendenz", "Entwicklung", etc., also mit Beschreibungen von Bewegungsrichtungen im Zeitablauf sind keinerlei Prognosen verbunden. Soweit nicht anders spezifiziert, sind immer relative Veränderungen gemeint. Unter "Konzentration" wird eine Erhöhung des Anteils einer "übergeordneten" gegenüber einer "untergeordneten" Haushaltsebene an bestimmten finanzstatistischen Größen verstanden. "Dekonzentration" bedeutet demgemäß eine Vergrößerung der finanzstatistischen Anteile von dezentralen Entscheidungsträgern.

a) Allgemeine Dekonzentration im Ausgabenbereich

Bei den unmittelbaren Ausgaben überwiegen insgesamt die Dekonzentrationstendenzen. Nachdem aber diese Entwicklung in der Mitte der siebziger Jahre zum Stillstand gekommen ist, haben sich die ebenenspezifischen Anteile von Bund, Ländern und Gemeinden weitgehend angenähert. Obwohl im Bereich der Personalausgaben die Länder die dominierende Ebene bleiben, findet eine leichte Konzentration statt, so daß am Ende des Beobachtungszeitraums Bund und Gemeinden etwa gleiche Anteile einnehmen. Bei den öffentlichen Investitionen kommt es zu einer Dekonzentration bei den Sachinvestitionen; zu einer Konzentration aber bei den Finanzinvestitionen. Während die Bedeutung der Länder zurückgeht, tätigt der Bund den größten Anteil der Finanzinvestitionen; die Ge-

meinden tätigen den größten Anteil bei den Sachinvestitionen.

Hinsichtlich des ebenenspezifischen Gewichts der Ausgabearten zeigt sich überall eine zunehmende Personalintensität, wobei die Investitionen an Gewicht verlieren. Damit ist auf allen Ebenen die Tendenz einer zunehmenden Investitionsintensität seit Mitte der siebziger Jahre nicht mehr zu beobachten.

Unter der Annahme, daß alle übrigen Bedingungen unverändert geblieben sind, deutet diese Entwicklung auf eine tendenzielle Dezentralisierung hin, da die Länder - im Investitionsbereich vor allem die Gemeinden - relativ größere Zuwächse ihres Entscheidungsvolumens im Bereich der unmittelbaren Ausgaben gehabt haben als der Bund allein bzw. Bund und Länder zusammen. Dabei überwiegen die Dekonzentrationsprozesse auf der kommunalen Ebene bei z.T. zu beobachtenden Konzentrationsprozessen beim Bund. Kurz gefaßt kann man sagen, daß sich c.p. das finanzwirtschaftliche Exekutiv- und Gestaltungspotential in der Geschichte der Bundesrepublik tendenziell auf die unteren Gebietskörperschaften verlagert hat. Dabei sind die Gemeinden zum bedeutendsten Investor und zum dominierenden Sachinvestor im öffentlichen Sektor, in der hier vorgenommenen Abgrenzung, geworden.

b) Dekonzentration der Steuereinnahmen im Zuge der Finanzreform

Die Entwicklung der Steuereinnahmen und der Kreditaufnahme in den öffentlichen Haushalten stellen die neuralgischen Punkte für den Vergleich und die Beurteilung der ebenenspezifischen Finanzierungspotentiale dar. Während die Steuern als das "Rückgrat" für die Deckung der öffentlichen Haushalte vor allen Dingen längerfristig die ausgabepolitischen Möglichkeiten von Bund, Ländern und Gemeinden nachhaltig bestimmen, kann eine expansive Kreditnahme zwar kurz- und mittelfristig Finanzierungsspielräume erschließen; sie kann jedoch längerfristig das finanzwirtschaftliche Potential einer Gebietskörperschaft maßgeblich einengen. Unter diesem Gesichtspunkt kommt der Entwicklung der Steuereinnahmen und der Entwicklung der Kreditfinanzierung bei den jeweiligen Haushaltsebenen eine entscheidende Bedeutung zu.

Nach der Finanzreform findet bei der vertikalen Verteilung der Steuern eine Dekonzentration statt, indem sich sowohl die Anteile der Länder als auch die der Gemeinden erhöhen, wobei der Anteil des Bundes nach wie vor dominiert und der Anteil der Gemeinden vergleichsweise bescheiden bleibt.

Über den gesamten Beobachtungszeitraum gesehen, sinkt der Anteil der Steuereinnahmen an den unmittelbaren Einnahmen (Steuerfinanzierungsquote) im öffentlichen Sektor als Ganzes. Diese Entwicklung kommt seit Mitte der siebziger Jahre besonders beim Bund, aber auch bei den Ländern zur Wirkung. Die Steuerfinanzierungsquote der Gemeinden erreicht zu Beginn der siebziger Jahre mit reichlich einem Drittel ihren absoluten Tiefpunkt, steigt dann

aber wieder auf Werte über deutlich zwei Fünftel an. Allerdings ist für die Gemeinden zu berücksichtigen, daß diese über weitere Einnahmearten verfügen, die in Form von Gebühren, Beiträgen etc. kontinuierlich und in steigendem Maße zu den unmittelbaren Einnahmen beitragen[1]. Unter dem Gesichtspunkt der Steuerautonomie hat die Finanzreform die Stellung der Gemeinden nachhaltig gestärkt, da sie, verfassungsrechtlich abgesichert, an der Einkommenssteuer - der wichtigsten Steuer überhaupt - beteiligt worden sind, ohne daß gegebene Spielräume bei der Hebesatzpolitik für die Gewerbesteuer beschnitten worden sind.

Die Rolle der Kredite für die Bedarfsdeckung auf den einzelnen Ebenen erfährt in dem beobachteten Zeitraum eine erhebliche Wandlung. Während die Gemeinden bis in die siebziger Jahre hinein maßgebliche Kreditnehmer des öffentlichen Sektors gewesen sind und der Beitrag der Kredite zu den unmittelbaren Einnahmen bei den Gemeinden deutlich über dem von Bund und Ländern gelegen hat, müssen Bund und Länder in den siebziger Jahren ihren finanzwirtschaftlichen Bedarf über eine stark expansive Kreditaufnahme decken. Dagegen kann die kommunale Ebene als Ganzes im gleichen Zeitraum den Finanzierungsanteil der Kredite kontinuierlich senken und eine - allerdings auch notwendige - Konsolidierung ihrer Verschuldungssituation erreichen.

Diese Entwicklung kann mittelfristig und noch mehr längerfristig nicht ohne Folgen bleiben. Zum einen wird eine weitere derartige starke Expansion der Kreditnahme aus ökonomischen, finanzwirtschaftlichen und politischen Gründen nicht möglich sein. Und zum anderen wird die längerfristige Bedienung des wachsenden Schuldenstandes umso belastender, je geringer die Zuwächse der übrigen Einnahmen, insbesondere der Steuern, ausfallen.

Die Einnahmesituation hat sich also auf den jeweiligen Haushaltsebenen nach der Finanzreform in der Weise grundlegend geändert, daß sich der Entscheidungsspielraum für finanzwirtschaftliche Aktivitäten des Zentralstaats c.p. relativ verringert hat.

c) Überproportional dynamische Entwicklung der Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen im vertikalen Zahlungsverkehr

Der vertikale Zahlungsverkehr zwischen den Haushaltsebenen von Bund, Ländern und Gemeinden ist fast vollständig zu einem von "oben nach unten" gerichteten Zuweisungsstrom geworden. Die Ge-

---

1) Ohne Zweifel kann das Aufkommen dieser Einnahmearten qualitativ nicht mit den Steuereinnahmen gleichgesetzt werden, da deren Nonaffektationscharakter größere Spielräume verleiht als die an spezifische Vorleistungen geknüpften Gebühren und Beiträge.Doch die Gestaltung der Leistungen selbst, die Gestaltung des Kostendeckungsgrades etc. verleiht den Gemeinden in gewissen Grenzen doch eine nicht zu unterschätzende Entscheidungsautonomie bezüglich dieser Einnahmen.

meinden haben in zunehmendem Maße Zahlungen von anderen Ebenen, und zwar im wesentlichen von den Ländern, erhalten, was sich auch in einem zunehmenden Anteil dieser Zahlungen an den unmittelbaren Ausgaben der Gemeinden niedergeschlagen hat. Für diese Entwicklung ist im wesentlichen der deutlich überproportionale[1] Anstieg der zweckgebundenen Zuweisungen und Zuschüsse für kommunale Investitionen verantwortlich, wobei die stark gestiegende Mitfinanzierung von kommunalen Investitionen durch den Bund hervorzuheben ist.

Als Folge der unterdurchschnittlichen Entwicklung der kommunalen Investitionen und der überdurchschnittlichen Entwicklung der Investitionszuweisungen an die Gemeinden ergibt sich, insbesondere um die Mitte der siebziger Jahre, ein steigender Anteil der Zuweisungen an den kommunalen Investitionen (steigende Zuweisungsintensität).

d) Ebenenübergreifende Verzahnung wichtiger Aufgabenbereiche

Herausragende Aufgabenbereiche des öffentlichen Sektors sind - unter Verflechtungsgesichtspunkten - mit fallenden Anteilen an den gesamten unmittelbaren Ausgaben die Soziale Sicherung, die Wirtschaftsförderung und, mit deutlich sinkendem Anteil, der Bereich Wohnungswesen, Raumordnung, Städtebauförderung; mit relativ konstanten Anteilen die Bereiche Verkehr und Nachrichtenwesen und Kommunale Gemeinschaftsdienste sowie mit steigenden Anteilen die Bereiche Schulwesen und Gesundheit, Sport, Erholung.

Das Gewicht der Ebenen, gemessen an ihren Anteilen an den jeweiligen gesamten unmittelbaren Ausgaben, ist in den einzelnen Aufgabenbereichen unterschiedlich. Der Bund dominiert mit fallendem Anteil im Bereich Soziale Sicherung, während der Anteil der Gemeinden hier steigt und im Umfang mit dem der Länder gleichzieht bzw. darüber hinaus geht. Im Bereich der Wirtschaftsförderung dominiert zunächst der Bund und dann die Länder, während die Gemeinden nur eine geringe Rolle spielen. Im Verkehr und Nachrichtenwesen haben Bund und Gemeinden ähnlich hohe Anteile, wobei eine Konzentration beim Bund stattfindet, während der kleinere Anteil der Länder relativ konstant bleibt. In allen anderen Bereichen sind die Anteile des Bundes gering oder nicht existent. Die Länder dominieren mit zunehmender Tendenz im Schulwesen und mit abnehmender Tendenz im Bereich Wohnungswesen, Raumordnung und Städtebauförderung. Dagegen haben die Gemeinden die größten Anteile im Bereich Gesundheit, Sport, Erholung und noch deutlicher im Bereich Kommunale Gemeinschaftsdienste.

Der Vergleich der ebenenspezifischen Anteile bei den unmittelbaren Ausgaben (Erfüllungsprinzip) mit den Anteilen bei den Netto-

---

1) Der Begriff "überproportional" steht immer im Vergleich zur Entwicklung der globalen Einnahme- und Ausgabegrößen der Gemeinden.

ausgaben (Belastungsprinzip) verdeutlicht die ausgeprägte finanzwirtschaftliche Verflechtung zwischen den Ebenen. Dabei ist der Bund durchweg gebende, die Länder gebende und empfangende und die Gemeinden überwiegend empfangende Ebene.

Der Schwerpunkt der Investitionen liegt zu allererst im Bereich Verkehr und Nachrichtenwesen. Wesentliche Anteile an den gesamten öffentlichen Investitionen entfallen darüber hinaus auf die Bereiche Gesundheit, Sport, Erholung, Wohnungswesen, Raumordnung, Städtebauförderung, Wirtschaftsförderung, Schulwesen und Kommunale Gemeinschaftsdienste, womit zwei Drittel bis drei Viertel der Gesamtinvestitionen des öffentlichen Sektors in der hier vorgenommenen Abgrenzung erfaßt sind. Dabei gibt es im Zeitablauf nicht unerhebliche Verschiebungen in den Anteilen der aufgeführten Bereiche. Vereinfacht formuliert folgt seit Beginn der sechziger Jahre auf die sich abschwächende Wohnungsbauwelle eine Welle bei den Verkehrsinvestitionen und seit Beginn der siebziger Jahre Wellen in den Bereichen Schulwesen und Gesundheit, Sport, Erholung, womit auch im Investitionsbereich Prioritäts- bzw. Bedarfsverschiebungen zu beobachten sind.

Im kommunalen Bereich entfallen etwa zwei Drittel aller Investitionen auf die Bereiche Verkehr und Nachrichtenwesen, Schulwesen, Gesundheit, Sport, Erholung und Kommunale Gemeinschaftsdienste. Die Strukturverschiebungen ähneln hier zwar denen beim Staat als Ganzes, sind aber nicht so markant ausgeprägt. An den Investitionsschwerpunkten des Gesamtstaates haben die Gemeinden mehr oder weniger bedeutende Anteile, dominieren aber in den Bereichen Kommunale Gemeinschaftsdienste, Schulwesen und Gesundheit, Sport, Erholung.

Insgesamt gesehen bilden die Gemeinden über den gesamten Zeitraum das investive Rückgrat für die Erstellung öffentlicher materieller Infrastruktur, so daß eine mögliche Zentralisierung von Entscheidungsbefugnissen in diesem Komplex der Volkswirtschaft bzw. der Finanzwirtschaft sich über andere Mechanismen als die der direkten Verlagerung der Investitionstätigkeit auf zentrale Ebenen vollzogen haben muß.

e) Zusammenhang zwischen Finanzausgleich und (De-)Konzentrationsprozessen als Folge einer veränderten "Nachfragefunktion" nach öffentlichen Gütern und Dienstleistungen

Bei gegebener primärer Einnahmenverteilung und gegebener funktionaler Differenzierung der Haushaltsebenen wirkt eine veränderte "Nachfragefunktion" nach öffentlichen Gütern und Dienstleistungen i.d.R. nicht ebenenneutral, sondern führt über entsprechende politische Willensbildungsprozesse bei einer oder mehreren Ebenen zu entsprechendem Finanzierungsdruck, während eine oder mehrere andere Ebenen relativ oder absolut entlastet werden können, d.h. daß das Problem des Ausgleichs von Bedarf und Deckung sich auf den unterschiedlichen Entscheidungsebenen unterschiedlich intensiv stellt. Das bedeutet wiederum, daß das vor der

Veränderung der "Nachfragefunktion" möglicherweise existente fiskalische Gleichgewicht zwischen den Ebenen ins Wanken gerät.

Anhand der Änderung der aufgabenspezifischen Zusammensetzung der Haushalte auf den einzelnen Ebenen im Zeitablauf kann das gesamte Spannungsgefüge eines gegliederten Staatssystems, insbesondere in Hinblick auf die Finanzausgleichsproblematik und die damit zusammenhängenden Fragen nach Entscheidungsspielräumen verdeutlicht werden. Ganz besonders hervorzuheben ist der starke Rückgang des Anteils der Sozialen Sicherung im Bundeshaushalt bis zur Mitte der siebziger Jahre. Bei den Ländern stellt das Schulwesen einen bedeutenden und anteilig wachsenden Haushaltsbereich dar, während sich insbesondere im Bereich Wohnungswesen, Raumordnung und Städtebauförderung stark fallende Anteile zeigen. Die Gemeinden verzeichnen steigende Anteile im Bereich der Sozialen Sicherung und im Bereich Gesundheit, Sport, Erholung, während insbesondere beim Verkehr und Nachrichtenwesen die anteilige Belastung mit Nettoausgaben zurückgeht.

Während der Bund seit Beginn der sechziger bis zur Mitte der siebziger Jahre in einem seiner wichtigen originären Aufgabenbereiche vom gesellschaftlichen Bedarf her offensichtlich erheblich entlastet worden ist, müssen demgegenüber auf den anderen Ebenen Bedürfnisse befriedigt werden, die sich in zunehmenden Anteilen am Gesamthaushaltsvolumen niederschlagen, ohne daß es insgesamt zu Entlastungswirkungen kommt, die diese Entwicklung völlig kompensieren könnten. Bei gegebener Verteilung der Steuern (primäre Einnahmenverteilung) und nur begrenzten Möglichkeiten, die eigenen Einnahmen autonom zu erhöhen, hat dies für die Länder und insbesondere für die Gemeinden Konsequenzen für ihre Fähigkeit, den Ausgabenbedarf zu decken, während der Bund zunächst in eine günstige finanzwirtschaftliche Lage gekommen ist.

Dieses fiskalische "Ungleichgewicht" ist schon vor der Finanzreform durch zunehmende vertikale Zahlungen (sekundäre Einnahmenverteilung) ausgeglichen worden. Die Intensivierung der finanziellen Verflechtung, insbesondere über Zweckzuweisungen, hat zugleich das Ziel verfolgt, koordinierend auf die dezentralen Entscheidungsträger einzuwirken. Die legalistische Ausformung dieser Entwicklung stellt die Finanzreform (mit einer Reihe von Folgegesetzen) dar, die teils eine entlastende Umverteilung der primären Einnahmen zugunsten der dezentralen Haushalte, teils eine Zementierung und weitere Intensivierung der Mischfinanzierung zur Folge gehabt hat.

Seit Mitte der siebziger Jahre kommt es zu einer völlig veränderten Finanzierungssituation auf den einzelnen Ebenen (s.S.178 f.). Beim Bund sind es insbesondere die steigenden Ausgaben für die Soziale Sicherung (Reform des Familienlastenausgleichs, Zuschüsse zur Renten- und Arbeitslostenversicherung) und stabilitätspolitische Aktivitäten als Folge veränderter gesamtwirtschaftlicher Bedingungen, die erhebliche Deckungsprobleme aufwerfen. Insgesamt gesehen hat sich das Finanzierungspotential

des Bundes, aber auch das der Länder, erheblich verringert, während das der Gemeinden sich vergleichsweise verbessert hat.

f) Schwerpunkte der Zuweisungspolitik von Bund und Ländern im Bereich der kommunalen Investitionen

Die Schwerpunkte der Mitfinanzierung kommunaler Investitionen seitens der zentralen Haushalte konzentrieren sich am Anfang der sechziger Jahre auf die Bereiche Verkehr und Nachrichtenwesen, Schulwesen und Kommunale Gemeinschaftsdienste und machen damit etwa drei Viertel aller Zuweisungen für kommunale Investitionen aus. Seit 1973 gewinnt der Anteil der Zuweisungen an den Bereichen Gesundheit, Sport, Erholung abrupt an Bedeutung, während die Bedeutung der Zuweisungen im Bereich Kommunale Gemeinschaftsdienste relativ zurückgeht, so daß nun seit Mitte der siebziger Jahre etwa zwei Drittel der Zuweisungen von Bund und Ländern für das Verkehrs-, Schul- und Gesundheitswesen verwandt werden. Trotz dieser schwerpunktmäßigen Verteilung gibt es keinen der erfaßten Bereiche, in den keine Zuweisungen fließen.

Überdurchschnittliche Anteile der Zweckzuweisungen an den kommunalen Investitionen (Zuweisungsintensität) ergeben sich über den gesamten Zeitraum an den Bereichen Verkehr und Nachrichtenwesen, Schulwesen sowie Wirtschaftsförderung. Eine tiefere Untergliederung der Aufgabenbereiche zeigt, daß relativ hohe und konstante Zuweisungsintensitäten dort auftreten, wo die Gemeinden in ihrer Geschichte entweder noch nie eine umfassende Eigenverantwortung gehabt haben (z.B. nichtlokale Verkehrswege), oder diese schon vor oder bei Gründung der Bundesrepublik abgegeben haben (z.B. Schulwesen, Wirtschaftsförderung sowie Teilgebiete der Sozialen Sicherung und der öffentlichen Sicherheit und Ordnung). In diesen Bereichen haben die Gemeinden ohne Zweifel "nur" die arbeitsteilige Funktion der Umsetzung und Ausführung, wobei sie allerdings bei dem "wie" relativ große Spielräume haben, die sich durch die vielfach gegebene Dekonzentrationstendenz, insbesondere bei den Sachinvestitionen, c.p. noch erhöht haben.

Der o.a. überproportionale Anstieg der globalen Zuweisungsintensität im Bereich der kommunalen Investitionen erklärt sich aus einer Umorientierung der Zuweisungspolitik, die zum einen den stabilitäts- und wachstumspolitischen Stellenwert der kommunalen Investitionen zunehmend berücksichtigt, sowie zum anderen die Veränderung der Zusammensetzung der Investitionen der Gemeinden bzw. die Intensivierung bisher vernachlässigter Investitionsschwerpunkte anstrebt. In zunehmendem Maße haben auch regionalpolitische Zielsetzungen eine Rolle gespielt. Die empirische Untersuchung hat gezeigt, daß unter diesen Aspekten, insbesondere seit Beginn der siebziger Jahre, Mischfinanzierungstatbestände zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geschaffen bzw. intensiviert worden sind, die als wesentliche Ursache für die dynamische Entwicklung der Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen angesehen werden können. Es ist hervorzuheben, daß eine Reihe der

unter dem Begriff der "Politikverflechtung" eingeordneten Mischfinanzierungsregelungen auf die Initiative der Gemeinden zurückgegangen sind.

Die Untersuchung des Zusammenhangs von Zweckzuweisungen und kommunalen Investitionen im Konjunkturverlauf hat eine Reihe von Ergebnissen erbracht, die insgesamt nicht als Erfolg einer zentralstaatlicher Zuweisungspolitik gedeutet werden können, die darauf abzielt, die ausgeprägt prozyklische Entwicklung der kommunalen Investitionen zu brechen. Obwohl die Entwicklung der gesamten Investitionszuweisungen an die Gemeinden in gewisser Weise einen antizyklischen Verlauf aufweist, ergibt eine Analyse in ausgewählten Bundesländern völlig unterschiedliche Entwicklungen, wobei ein Abstimmungsproblem schon zwischen Bund und Ländern vorliegt. Doch unabhängig von länderspezifischen Gegebenheiten im Bereich der Zuweisungen zeigen die jeweiligen Entwicklungen der kommunalen Investitionen insgesamt einen weitgehend kongruenten, und zwar prozyklischen Verlauf.

Die Zuweisungsintensität ist im Konjunkturverlauf zugleich starken Schwankungen unterworfen, was darauf hindeutet, daß die Gemeinden phasenweise überproportional Zuweisungen zur Finanzierung ihrer Investitionen in Anspruch nehmen, in anderen Phasen jedoch ihre Investitionen auch mit geringen Zuweisungsanteilen durchführen. Diese Kompensationsstrategie ist umso ausgeprägter, je größer die Gemeinden sind und je eher sich in einem Aufgabenbereich Projekte befinden, für die zum Teil hohe und zum Teil geringe eigene Mittel aufgewendet werden müssen, also je nach eigener Finanzkraft und Zuweisungsangebot "gemischt" werden können.

Anhand der Ergebnisse, die im Zusammenhang mit der Untersuchung des Zukunftsinvestitionsprogramms gewonnen worden sind, kann zudem gefolgert werden, daß eine "Verzerrung" der kommunalen Investitionsprioritäten unter allokativen Gesichtspunkten tendenziell nicht erkennbar ist, da das Programm sich überwiegend an bestehenden Investitionsschwerpunkten der Gemeinden orientiert. Dagegen ist eine Beeinflussung der Zeitpräferenz erkennbar.

Berücksichtigt man die Ergebnisse anderer Studien, so kann bei aller Vorsicht geschlossen werden, daß die mit erheblichem finanziellen Aufwand betriebene Steuerung der kommunalen Investitionen unter konjunkturpolitischen Gesichtspunkten keinen Erfolg gehabt hat. Damit dürfte der Zielerreichungsgrad bzw. der Nutzen dieser Strategie für den Zentralstaat deutlich unter dem damit verbundenen finanziellen Aufwand liegen, umso mehr als die unter stabilitätspolitischen Gesichtspunkten eingesetzen Zuweisungen an die Gemeinden letztlich mit zur massiven Expansion der Kreditnahme von Bund und Ländern geführt haben, die deren haushaltspolitische Flexibilität und damit ihren finanziellen Spielraum langfristig doch erheblich einengt.

Neben den Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen, die in Form von Sonderprogrammen unter vorwiegend stabilitäts- und wachstumspolitischen Gesichtspunkten zusätzlich mobilisiert wor-

den sind, hat sich in einer Reihe von Aufgabenbereichen die Mischfinanzierung, insbesondere seit Beginn der siebziger Jahre, intensiviert. Wesentliche Zielsetzungen sind die allgemeine Steigerung bestimmter kommunaler Investitionen (z.B. kommunaler Straßenbau), die finanzielle Entlastung der Gemeinden (z.B. Krankenhausfinanzierung) und die Absicht einer Integration der kommunalen Investitionen in die zentralstaatlichen Planungen (z.B. die Städtebauförderung als Teil der Raumordnungspolitik) gewesen.

Die Ergebnisse einer grundlegenden Studie zu dem Problem der Politikverflechtung sowie die eigene Auswertung der finanzstatistischer Daten legen die Vermutung nahe, daß auch hier die angestrebten Ziele bei einem hohen finanziellen Aufwand seitens des Bundes nur sehr begrenzt realisiert worden sind. Insbesondere die Art der Programmplanung und die Verteilung der Zuweisungsmittel bis hinab zur Gemeinde, die weitgehend unter Gesichtspunkten wie Gleichbehandlung, Besitzstandswahrung, Konfliktvertagung und -minimierung sowie des Eingriffsverzichts vorgenommen wird, neutralisieren zum großen Teil die Versuche einer zentralstaatlichen Steuerung, die selektiv und restriktiv auf die kommunale Investitionstätigkeit wirken könnte. Die Zuweisungsgestaltung im Bereich der Städtebauförderung und des öffentlichen Personennahverkehrs wirkt darüber hinaus nicht nur strukturkonservierend, sondern verschärft bestehende Strukturprobleme und räumliche Disparitäten. In diesem Entscheidungsverfahren bleibt den Gemeinden erheblicher Spielraum für die Verwendung der Finanzmittel unter kommunalen Koordinationserfordernissen und somit nach eigenen Zielsetzungen.

Trotz eines umfangreichen Zuweisungsvolumens in einigen Aufgabenbereichen hat dies die Aufgabenbereichsstruktur der kommunalen Investitionen nicht wesentlich beeinflußt. Insofern haben die Zweckzuweisungen nur geringe Umschichtungen in der investiven Masse bewirkt. Da das gemeindliche Investitionsvolumen insgesamt nicht mit den Zuweisungen mitgestiegen ist, hat offensichtlich ein erheblicher Entlastungseffekt stattgefunden. Innerhalb der Aufgabenbereiche (z.B. Wohnungswesen, Raumordnung und Städtebauförderung) hat es aber z.T. merkliche strukturelle Veränderungen gegeben, die auf das ausgeweitete Zuweisungsvolumen für bestimmte Projekte zurückzuführen sind (z.B. ÖPNV, Städtebauförderung). Dagegen hat die Mitfinanzierung von Krankenhäusern, wie angestrebt, weitgehend entlastend für die Krankenhausträger, d.h. im wesentlichen die Gemeinden, gewirkt.

g) Ausgeprägte horizontale Zentralisierung

Die massive interkommunale Konzentration im sozialen, politischen, administrativen und nicht zuletzt im finanzwirtschaftlichen Bereich ist vor allem bei den kreisangehörigen Gemeinden zu beobachten und stärkt ganz erheblich die Position der mittelgroßen Städte. Diese Entwicklung nährt sich in geringerem Umfang von gewissen Dekonzentrationstendenzen zu ungunsten der

größeren Städte und der Großstädte und im wesentlichen von Konzentrationstendenzen zu Lasten der kleineren Gemeinden. Eine ständig wachsende Bedeutung nehmen auch die Gemeindeverbände ein, wofür nicht zuletzt der überproportionale Anstieg des horizontalen Zahlungsverkehrs auf der kommunalen Ebene spricht, der sich insbesondere zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden entwickelt.

Die Gebietsreform kann weniger als die Ursache dieser horizontalen Zentralisierung, sondern muß eher als eine mehr oder weniger drastische Anpassung der Struktur der Gemeinden an die sozioökonomisch bedingten räumlichen Konzentrationsprozesse angesehen werden.

Gravierend sind nach wie vor die Unterschiede der Anteile der verschiedenen Gemeindegrößenklassen an den Einnahmen und Ausgaben pro Kopf, auch wenn gewisse Nivellierungstendenzen, insbesondere bei Investitionsausgaben, zugunsten der kleineren Gemeinden stattgefunden haben[1]. Die Daten über die Verteilung des vertikalen Zahlungsverkehrs (Einnahmen) auf die Gemeindegrößenklassen und Gemeindearten lassen eine solche Tendenz überraschenderweise - berücksichtigt man das Ausgleichs- und Gerechtigkeitsziel als einen der Kerngedanken des Finanzausgleichs - nicht erkennen. Hier kommt es vielmehr zu weiteren Konzentrationstendenzen bei den kreisfreien Städten und den Gemeindeverbänden, insbesondere bei den Kreisen. So erhalten die kreisfreien Städte, deren Steuerkraft aber erheblich die der übrigen Gemeinden übertrifft, zwar geringere Zuweisen pro Kopf als die kreisangehörigen Gemeinden, doch nimmt die Differenz zwischen den entsprechenden Anteilen der kreisangehörigen Gemeinden und den kreisfreien Städten bei den allgemeinen Zuweisungen (abnehmende Ausgleichswirkungen) und noch ausgeprägter bei den Zweckzuweisungen, insbesondere bei denen für Investitionen, merklich ab. Die gleiche Entwicklung gilt im Prinzip für das Verhältnis der kreisangehörigen Gemeinden zu den Gemeindeverbänden, die überproportional die finanzwirtschaftliche Position der letztgenannten Gruppe stärkt.

Die finanzstatistische Untersuchung hat ein weiteres unerwartetes Ergebnis zu Tage gebracht. So nimmt die Zuweisungsintensität bei den kreisangehörigen Gemeinden langsamer zu als bei den kreisfreien Städten und ist auch absolut geringer als bei den letzteren. Die Beurteilung dieser Entwicklung hat auch gewisse Folgen für die Frage der vertikalen Zentralisierung. Stellt man zum einen in Rechnung, daß auf die großen Gemeinden ein erheblicher Umfang der kommunalen Finanzmasse entfällt und berücksichtigt man zum anderen, daß es sich zugleich größtenteils um administrativ und politisch potente Organisationen handelt, deren Einfluß z.T. auch auf Landesebene erheblich ist und deren sozio-ökonomische Bedeutung i.d.R. weit über die Gemeindegrenzen hinausreicht, dann kann die einfache Formel: Hohe Zuweisungsintensität = hohe Abhängigkeit; steigende Zuweisungsintensität = Zentralisierungs-

---

1) Das ist nicht zuletzt durch deren "Nachholbedarf" im investiven Bereich zu begründen.

tendenz der Entscheidungen über kommunale Aktivitäten auf der mitfinanzierenden Ebene, nicht mehr überzeugen. Das insbesondere auch deshalb, weil die These über den Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße und dem Erfolg, mit entsprechenden Strategien, Zweckzuweisungen für eigene Zielsetzungen zu optimieren und die Vergabeintentionen zu unterlaufen, auch in der vorliegenden Arbeit nicht widerlegt worden ist.

h) Relevanz der (De-)Zentralisierungsthesen

Die Thesen, die in Anlehnung an das sog. Popitz'sche Gesetz, von einer globalen Konzentration der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen beim Zentralstaat ausgehen und daraus außerdem eine Entscheidungszentralisierung ableiten, müssen für die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland als widerlegt angesehen werden.

Die Thesen, die von einer Zentralisierung der Gestaltung und einer Dezentralisierung der Ausführung öffentlicher Aufgaben ausgehen, sind allerdings insbesondere für den Bereich der öffentlichen Investitionen nur bedingt widerlegt worden. Obwohl die Koordinierungsleistung finanzieller Instrumente des Zentralstaates im Bereich der kommunalen Investitionen in der Tendenz negativ ist und somit gegen die These spräche, muß aber die Frage nach dem zentralstaatlichen Einflußpotential über legislative Instrumente weitgehend offen bleiben. Nicht widerlegt ist zudem die vertikale Dezentralisierung des Exekutivpotentials[1].

Die These, die von einer merklichen Konzentration und damit in diesem Fall auch klar von einer horizontalen Zentralisierung der Entscheidungsbefugnis über die Bereitstellung kommunaler Güter und Dienstleistungen ausgeht, kann durch die Ergebnisse nicht widerlegt werden. Zumindestens finanzwirtschaftlich gesehen, scheint die Bedeutung der überwiegenden Anzahl der Gemeinden in der bisherigen Geschichte der Bundesrepublik in zunehmendem Maße einer "Statistenrolle" gleichzukommen. Diese Entwicklung kann nicht ohne Konsequenzen für das normative Leitbild der kommunalen Selbstverwaltung und den Gemeindebegriff als solchen bleiben.

Die Thesen, die von einer zunehmenden vertikalen Verflechtung ausgehen, sind unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht widerlegt worden und haben für den finanzstatistisch erfaßten Zeitraum offensichtlich eine erhebliche Relevanz für die positive Analyse der bundesstaatlichen Ordnung. Diese Tendenz schlägt sich insbesondere in einer überproportionalen Steigerung des Volumens der Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen nieder, die über einen langen Zeitraum, allerdings nicht bis zum Ende des Betrachtungszeitraums, zu beobachten sind. Doch weder die eher theoretische Diskussion, noch die empirischen Ergebnisse, noch die Meinungen in der Literatur lassen den Schluß zu, daß

---

1) Darunter wird die politisch-administrative Umsetzung öffentlicher Aufgaben durch die dezentralen Instanzen im Rahmen mehr oder weniger verbindlich einheitlicher Planungen verstanden.

damit notwendigerweise eine Verringerung der Handlungs- und Entscheidungsspielräume der empfangenden Haushalte, also insbesondere der Länder und Gemeinden, bzw. eine Stärkung der Entscheidungsbefugnisse der jeweils gebenden Ebene einhergeben muß.

Je nach der Art der These über die Wirkungen von Zweckzuweisungen auf die kommunalen Investitionsentscheidungen und je nach der Beurteilung der Rückwirkungen dieser Entwicklung auf die Budgetposition des Gebers können ganz unterschiedliche Schlüsse aus dieser Entwicklung gezogen werden. Die Thesen jedoch, die auf eine positive Korrelation von Zweckzuweisungen und Investitionen abstellen, können, zumindestens global, widerlegt werden. Die Ergebnisse zeigen, insbesondere in der zweiten Hälfte des Beobachtungszeitraums, eine eher divergierende Entwicklung der beiden Haushaltsgrößen auf der kommunalen Ebene.

Weiterhin hat sich gezeigt, daß dort, wo die Ziele von Bund und Ländern mit denen der Gemeinden kollidieren, eine Änderung bzw. Koordinierung der kommunalen Investitionspolitik auch mit erheblichem finanziellen Aufwand über Zweckzuweisungen kaum oder nur bedingt zu bewerkstelligen ist. Eine bedingte Einflußnahme scheint aber hinsichtlich der Zeitpräferenz der Gemeinden für die Umsetzung eines Projektes möglich. In den Bereichen, in denen die Gemeinden latente Investitionswünsche haben und/oder ihr Investitionsvolumen gerne ausweiten wollen, gelingt es ihnen offensichtlich nicht selten, Mitfinanzierungsregelungen anzuregen. In diesen Bereichen reagieren die Gemeinden dann auch auf ein steigendes Zuweisungsvolumen mit einer entsprechenden Intensivierung ihrer Investitionstätigkeit.

Generell wird aber das Instrument des "goldenen Zügels" durch die Vielzahl der "Zuweisungstöpfe", die nahezu vollständig die breite Palette der kommunalen Investitionstätigkeit umfassen, stark abgeschwächt, da insbesondere Gemeinden, die das Zuweisungssystem überblicken, eine Optimierung der Mitfinanzierung entsprechend ihren eigenen Zielsetzungen haben erreichen können.

Wesentlich deutlicher und klarer als die Wirkungen der finanziellen Verflechtung für die Entscheidungsträger auf den einzelnen Ebenen sind m.E. die Voraussetzungen für eine Zunahme oder Abnahme des Umfangs der Dotationstätigkeit zu bestimmen, die offensichtlich wesentlich von dem jeweiligen Finanzierungspotential abhängt, d.h. der Möglichkeit, nicht abweisbaren Bedarf im Bereich der eigenen originären Aufgabenstellungen auf jeder Ebene mit allgemeinen nicht zweckgebundenen Mitteln und ohne mittelfristig überproportional ansteigende Kreditnahme decken zu können.

Die empirischen Ergebnisse können aber nicht die These widerlegen, daß insbesondere die günstige Finanzierungssituation des Bundes und der Finanzierungsdruck bei den Ländern und Gemeinden zu einer erheblichen quantitativen Ausweitung des Zuweisungssystems geführt haben. Da sich das Finanzierungspotential der Haushaltsebenen seit Mitte der siebziger Jahre maßgeblich ver-

ändert hat, könnte nun eine Entwicklung der finanziellen Entflechtung bzw. des Abbaus der Zuweisungen bzw. der Mischfinanzierungstatbestände einsetzen. Allerdings ist der Beobachtungszeitraum für eine fundierte empirische Analyse noch zu kurz. Die Beurteilung jedoch, ob eine solche Entwicklung, gerade vor dem Hintergrund der Ergebnisse über die bisherige Entwicklung, möglich ist, scheint wegen der "Prognosefunktion" notwendig, die die Finanzwissenschaft u.a. zu erfüllen hat. Die Relevanz ergibt sich zudem aus der zunehmenden Kritik in Wissenschaft und Praxis an der Mischfinanzierung, und zwar aus offensichtlich geänderten Zielsetzungen und Einstellungen der Entscheidungsträger auf den einzelnen Haushaltsebenen und aus einer veränderten gesamtwirtschaftlichen Situation heraus, die sich deutlich von der abhebt, wie sie zu Beginn der siebziger Jahre vorgeherrscht hat.

2. FINANZWIRTSCHAFTLICHE GRENZEN DER ENTSCHEIDUNGSVERFLECHTUNG IN DER BUNDESSTAATLICHEN ORDNUNG

Die grundsätzlich problematische Frage nach den Grenzen einer Entwicklung, wie sie sich in dem Fall als Intensivierung der Verflechtung von Bund, Ländern und Gemeinden gezeigt hat, wirft konsequenterweise auch die Frage nach den Ursachen einer Entwicklung auf. Sind die Ursachen nicht mehr gegeben, so ist immerhin denkbar, daß die betrachtete Entwicklung sich nicht weiter fortsetzt. Ebenfalls ist aber möglich, daß die Entwicklung selbst Probleme erzeugt, die - um es auf die vorliegende Fragestellung zu beziehen - die weitere Intensivierung der Verflechtung bremsen.

Durchaus plausibel kann man davon ausgehen, daß die Entscheidungsverflechtung und daraus tendenziell mögliche Zentralisierung der Entscheidungsbefugnisse im mehrstufig gegliederten Staatswesen auf entsprechende sozio-ökonomische Entwicklungen zurückgehen, die nur über eine stärkere Koordinierung staatlicher Aktivitäten gelöst werden können. Die Untersuchung hat aber gezeigt, daß die Anwendung finanzieller Koordinierungsinstrumente nur mäßigen Erfolg gehabt hat und zugleich erheblichen finanziellen Aufwand erfordert hat.

Das Finanzierungspotential der an einer Koordination interessierten Entscheidungsebene dürfte somit maßgeblich über die Intensität und die Dauer derartiger Koordinierungsvorgänge und der damit verbundenen finanzwirtschaftlichen Verflechtung entscheiden.

a) Sozio-ökonomische Entwicklung und staatsinterne Entscheidungsstruktur

Die empirische Untersuchung hat gezeigt, daß die Intensivierung der finanzwirtschaftlichen Verflechtung zwischen den Haushaltsebenen als die herausragende Veränderung in der bundesstaatlichen Ordnung angesehen werden kann und somit auch ihren entsprechenden Niederschlag in der Verfassung sowie damit zusammenhängenden Gesetzen gefunden hat. Es ist an vielen Stellen der Arbeit herausgestellt worden, daß der Hintergrund für diese Entwicklung ganz wesentlich auf die funktionale Erweiterung bzw. Umorientierung der staatlichen Aktivitäten zurückgeht, die an einer wichtigen finanzwirtschaftlichen Größe zur Umsetzung bzw. Gestaltung der Aktivitäten, nämlich den öffentlichen Investitionen und dabei vor allen Dingen den kommunalen Investitionen, nicht vorbeigehen kann. Die öffentlichen Investitionen stellen ein wesentliches Instrument dar, mit dem die strukturelle und räumliche Entwicklung des Wirtschaftsprozesses gesteuert werden kann. Das gilt besonders unter der Annahme der Komplementarität von öffentlichen und privaten Gütern[1]. Zugleich sind öffentliche Investitionen nachfragewirksam, d.h. zumindest in einigen Branchen der Volkswirtschaft kann der zeitlich adäquate Einsatz von Aufträgen zur Erstellung öffentlicher Investitionen zyklisch auftretende Nachfrageschwankungen glätten und somit stabilisierend auf den Wirtschafskreislauf einwirken.

Nicht zuletzt stellen Umfang und Struktur der öffentlichen Investitionen im Rahmen der direkten und indirekten Befriedigung der Bedürfnisse der Bevölkerung eine verteilungspolitisch relevante Größe dar. So ist es nicht verwunderlich, daß fast alle Thesen, die eine zunehmende Zentralisierung der Handlungs- und Entscheidungsspielräume im Hinblick auf die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben postulieren, ihre Begründung mehr oder weniger intensiv in der sozio-ökonomischen Entwicklung finden, die einen Abbau dezentraler und damit in der Tendenz unkoordinierter Aktivitäten, notwendig mache. Dem Grundtenor der Thesen kommt eine beachtliche Relevanz zu, wenn man den Blick auf die historischen Hintergründe richtet. Auch in der Bundesrepublik Deutschland spricht die Institutionalisierung des stabilitäts- und wachstumspolitischen Instrumentariums, die Entwicklung der regionalen Wirtschaftspolitik und der Raumordnungspolitik, die Planung der Bundesfernstraßen und eine Vielzahl anderer Planungen, die auf eine horizontale und vertikale Koordinierung horizontal und insbesondere vertikal differenzierter Entscheidungen abzielen, für einen solchen Zusammenhang, zumal die meisten Planungsinitiativen aus konkreten, als Problem empfundenen sozio-ökonomischen Entwicklungen hervorgegangen sind.

---

1) Auf die sozio-ökonomische Dimension der öffentlichen Investitionen ist auf S. 26 - 46 hingewiesen worden.

Die Thesen jedoch, die aus diesem Tatbestand Schlüsse dahingehend gezogen haben, daß eine umfassende Verlagerung der Aufgabengebiete von dezentralen auf zentrale Entscheidungsebenen stattgefunden habe, sind in der Arbeit für die Entwicklung der Bundesrepublik widerlegt worden. Die vorliegenden Ergebnisse legen vielmehr nahe, daß die zentralen Entscheidungsträger vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlich und historisch verfestigten Verteilung politisch-administrativer Potentiale und der damit einhergehenden finanzwirtschaftlichen Struktur "gezwungen" sind, Strategien zu entwickeln, die eine Beteiligung an den Entscheidungen der dezentralen Entscheidungsträger ermöglichen. In einem historisch gewachsenen, hochgradig dezentralisierten Staatswesen ist somit der Zentralstaat dann im "Zugzwang" bzw. unterliegt einem entsprechenden "Legitimationsdruck", wo die sozio-ökonomische Entwicklung eine Koordinierung dezentraler Entscheidungen "erfordert". Dieser "Zwang" zur Koordinierung teilautonomer, räumlich begrenzter Organisationen, also Länder und Gemeinden, würde sich schon dann nicht so konsequent stellen, wenn diese nicht gleichzeitig ein mehr oder weniger scharf abgegrenztes "Monopol" in der Aufgabengestaltung und -erfüllung hätten[1]. Dieses Prinzip gilt zumindest für die wesentlichen Bereiche der Errichtung und Erhaltung öffentlicher materieller Infrastruktur.

Als eine maßgebliche Strategie zur Überwindung der sogenannten Dezentralisierungsprobleme wird die erwähnte Entscheidungsbeteiligung, d.h. die Verflechtung von Entscheidungsträgern und damit auch von Aufgaben, angesehen[2]. In der finanzwirtschaftlichen Perspektive konzentriert sich die Verflechtung auf die Mischfinanzierung, d.h. auf den zweckorientierten Einsatz von Finanzmitteln, also auf die Problematik der Zweckzuweisungen. Eine Intensivierung der finanzwirtschaftlichen Verflechtung, gemessen an der Entwicklung der Zweckzuweisungen für dezentral getätigte und damit vor allem für kommunale Investitionen im Vergleich zur Entwicklung anderer budgetärer Größen, wird durch die empirischen Ergebnisse nicht widerlegt.

Die daraus abgeleiteten Thesen reichen jedoch insofern darüber hinaus, als sie eine weitere und somit auch in der Zukunft anhaltende Intensivierung dieser Verflechtung postulieren. Insbesondere wird hypothetisiert, daß die "Regulierungs- und Finanzierungsmacht" des Zentralstaats weiter zunehme[3]. In der Tat deutet nichts darauf hin, daß sich das postulierte Mißverhältnis von sozio-ökonomischer Problemstruktur und staatsinterner Entscheidungsstruktur, zumindestens unter vertikalen Aspekten, wesentlich entschärft hätte. So stellen die räumlichen Disparitä-

---

1) Der Grundsatz der Aufgabentrennung zwischen den Entscheidungsebenen ist aber trotz aller Vermischung das konstitutive Element für die bundesstaatliche Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland.

2) Vgl. F.W.Scharpf u.a., Politikverflechtung I, a.a.O., S.13 ff.

3) Explizit F.Wagener, Milderungsmöglichkeiten nachteiliger Folgen vertikaler Politikverflechtung, a.a.O., S.162 f.

ten, die Beschäftigungseffekte des strukturellen Wandels der Wirtschaft, die Energieversorgung, der Umweltschutz, um nur einige Bereiche zu nennen, nach wie vor Problemfelder dar, deren Lösung durch ein koordiniertes Entscheidungsverhalten der Gebietskörperschaften zumindest wahrscheinlicher wäre, als ohne eine vertikale und horizontale Abstimmung.

Auch in der Entscheidungsstruktur haben sich nicht solche Veränderungen vollzogen, daß eine Koordinierung überflüssig geworden wäre. Vielmehr deuten die Untersuchungsergebnisse darauf hin, daß das Potential zur Koordinierung "von unten" auf dem Weg über die Politikverflechtung im Bereich der kommunalen Investitionen nicht in ein Potential zur Koordinierung "von oben" umgeschlagen ist. Selbst wenn dies der Fall wäre, so wäre es lediglich ein Potential auf Widerruf, das dann an Durchschlagskraft verlöre, wenn sich die Voraussetzungen für den Einsatz bestimmter zentralstaatlicher Steuerungsinstrumente geändert haben würden oder ändern würden. Ein herausragendes Instrument zur indirekten Steuerung dezentraler Entscheidungen stellen die Zweckzuweisungen dar. Da nun aber nahezu alle der o.a. sozio-ökonomischen Probleme im Kern Verteilungsprobleme sind, stellt das Verfahren zur Verteilung der Zweckzuweisungen auf die dezentralen Haushalte die eine Seite, deren Wirkung bei den geförderten bzw. beeinflussten Haushalten die andere Seite des Problems dar.

Für das Verteilungsverfahren sind unterschiedliche Ansätze möglich, die wiederum ganz wesentlich den notwendigen Finanzaufwand determinieren. Entweder wird eine indirekte Umverteilung vorgenommen, indem z.B. eine Gemeinde nicht absolut, sondern lediglich relativ schlechtergestellt ist und eine andere absolut und relativ bessergestellt wird, oder es wird eine direkte Umverteilung vorgenommen, indem die Besserstellung der einen Gemeinde eine absolute Schlechterstellung der anderen Gemeinde impliziert. Ein möglicher dritter Weg, die allgemeine Anhebung z.B. des Ausstattungsgrades mit öffentlichen Investitionen, stellt an sich keine Lösung dar, könnte aber bei unvollkommener Information individuell als eine befriedigende Lösung von Verteilungsproblemen empfunden werden. Zwei dieser drei Wege setzen dann einen gesamtwirtschaftlichen Wachstumsprozeß voraus, wenn angenommen wird, daß der öffentliche Sektor über einen längeren Zeitraum gesehen nur einen konstanten Anteil des Volkseinkommens für die Erfüllung seiner Aufgaben beanspruchen wird oder kann. Weiterhin ist innerhalb des Staates für die zentrale Entscheidungsebene ein Macht- bzw. Einflußpotential notwendig, das dieser mit legislativen und/ oder finanziellen Instrumenten eine Koordinierung dezentraler Entscheidungen unter den o.a. Aspekten ermöglicht[1].

Im Hinblick auf den Einsatz von Zweckzuweisungen ist dieses Einflußpotential an eine entsprechende Kontrolle von Finanzierungsquellen gebunden, die den Zuweisungsstrom speisen. Dieser Zuwei-

---

1) Die finanzwirtschaftlichen Implikationen von zentralstaatlichen Koordinierungsstrategien sind auf Seite 53 ff. modellhaft erörtert worden.

sungsstrom ist umso stärker, je eher das Verteilungsverfahren einer allgemeinen Niveausteigerung gleichkommt. Das Gleiche gilt für den Bereich der Folgekosten. Je eher jedoch das Verteilungsverfahren einer Niveausteigerung gleichkommt, desto weniger werden Verteilungsprobleme gelöst, d.h. desto eher wird die Struktur konserviert. Damit ergibt sich die paradoxe Schlußfolgerung, daß ein hohes Volumen von Zweckzuweisungen für eine Vielzahl von Programmen offensichtlich auf ein relativ geringes Problemlösungspotential eines vertikal verflochtenen Entscheidungsverfahrens hindeutet. Das gilt im Grundsatz auch für die Allokationswirkung der Zweckzuweisungen bei den betroffenen dezentralen Haushalten, d.h. je konfliktneutraler die Kriterien für den Empfang von Zuweisungen angelegt sind, desto stärker ist der "trade-off" zwischen Zuweisungsvolumen und Problemlösungspotential. Die Ergebnisse der Arbeit widerlegen diese Argumente nicht[1].

Auf der Basis dieser Überlegungen und der empirischen Ergebnisse zur Finanzwirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden kann die These aufgestellt werden, daß insbesondere aufgrund von Finanzierungsengpässen und/oder aufgrund von Lernvorgängen beim Zentralstaat eine Phase des Abbaus der finanziellen und damit auch der Entscheidungs- und Aufgabenverflechtung eingesetzt hat, da bei sinkendem Finanzierungspotential die Erfüllung direkt beeinflußbarer Aufgaben höher eingeschätzt wird als die Koordinierungsaufgaben mit finanziellen Anreizen. Diese "Dethematisierung"[2] von Mischfinanzierungstatbeständen zeigt sich z.Zt. insbesondere zwischen Bund und Ländern. Da, wie an anderer Stelle erörtert, die kommunalen Investitionen intensiv in die Mischfinanzierung eingebunden sind, ja z.T. häufig die von diesen ausgehenden Wirkungen der Anlaß für die Mischfinanzierung gewesen sind, wird eine solche Entwicklung auch die kommunale Ebene treffen.

b) Ansätze zum Abbau der Verflechtung

Erste konkrete Ansätze zum Abbau der zu Beginn der siebziger Jahre massiv forcierten Politikverflechtung und der damit einhergehenden Mischfinanzierung von Aufgaben können z.Zt. nur beispielhaft erörtert werden, da diese Entwicklung finanzstatistisch noch nicht aufgearbeitet werden kann bzw. sich noch nicht oder nicht merklich finanzwirtschaftlich niedergeschlagen hat. Der Rückzug des Bundes aus der Mischfinanzierung vollzieht sich auf unter-

---

1) Siehe dazu Abschnitt III.4., S. 134 ff.

2) Mit "Dethematisierung" ist eine Strategie von politischen Entscheidungsträgern bezeichnet worden, mit deren Hilfe der Stellenwert, den ein bestimmtes Vorhaben in der Öffentlichkeit hat, nach und nach abgebaut werden kann. Zu einer solchen Strategie am Beispiel der Steuerreform vgl. P. Grottian, Thematisierungs- und Dethematisierungsstrategien des Staates anhand der Steuerreform, in: R.R.Grauhan/R.Hickel (Hrsg.), Krise des Steuerstaats?, a.a.O., S.76-91.

schiedliche Weise, wobei allerdings das Argument der Finanzenge und/oder das Argument mangelnder Effizienz ständig wiederkehrt.
So wird die Auflage neuer "Konjunkturprogramme" abgelehnt[1], da ein finanzieller Spielraum dafür nicht gegeben sei und die Effektivität der vorangegangenen sich als zu gering erwiesen habe. Das "Zukunftsinvestitionsprogramm" habe bewiesen, daß sich die Feinsteuerung der Konjunktur an gegensätzlichen Interessen "totgelaufen" und darüber hinaus preistreibend gewirkt habe[2]. Da das "ZIP" vor allen Dingen ein Programm im Rahmen der Mischfinanzierung öffentlicher Investitionen darstellt, dürfte sich diese "Selbstkritik" vorwiegend auf interne Abstimmungsprobleme zwischen Bund, Ländern und Gemeinden beziehen.

Ein weiterer Bereich der Mischfinanzierung, ehemals als Paradebeispiel des kooperativen Föderalismus "gefeiert", sind die Gemeinschaftsaufgaben, bei denen der Anteil des Bundes schon 1975 im Rahmen der Maßnahmen zur Verbesserung der Haushaltsstruktur mit Wirkung von 1977 an verringert worden ist[3] und nun für das Haushaltsjahr 1981 wiederum erheblich gekürzt werden soll[4]. Die Kürzungen werden vom Bund als erste Schritte einer generellen Neuordnung der Mischfinanzierung angesehen, die wiederum u.a. mit der "ungenügenden" Berücksichtigung der Finanzverpflichtungen des Bundes bei der Umsatzsteuerverteilung begründet worden ist und begründet wird. Die Gemeinschaftsaufgaben sind zwar schon seit längerer Zeit, insbesondere seitens der finanzstarken Länder, Gegenstand der Kritik gewesen, ohne daß es deshalb aber zu wesentlichen Beschränkungen gekommen ist. Vor allen Dingen erweist sich ihre verfassungsrechtliche Verankerung für den Bund nun als ein "Bumerang", da dieser zwar Kürzungen beschließen, nicht aber diesen Bereich ohne Zustimmung der Länger einseitig aufkündigen kann. Damit ist aus dem Wunsch zur Beteiligung an dezentralen Aufgaben eine Verpflichtung geworden, die sich nicht zuletzt in finanziellen Verpflichtungen niederschlägt.

Tiefgreifender sind die Veränderungen in anderen Politikbereichen, die lediglich die verfassungsrechtliche Möglichkeit, nicht aber die Verpflichtung zur Mitfinanzierung beinhalten. Hierunter fallen Aufgabenbereiche, die im Rahmen der Investitionshilfekompetenz des Bundes gefördert worden sind.

An erster Stelle ist der Bereich Wohnungsbauförderung und Städtebauförderung zu nennen. Nach den Vorstellungen der Bundesregierung, die bei den Koalitionsverhandlungen nach der Bundestagswahl im Herbst 1980 präzisiert worden sind, soll die Wohnungs-

---

1) Für das jüngste Programm zur Förderung vorwiegend privater Investitionen wird dann auch die Bezeichnung "Konjunkturprogramm" bewußt vermieden, wobei die Mischfinanzierungskomponente wegen der ablehnenden Haltung der Länder noch nicht gesichert ist. Vgl. "Bund nimmt 6,3-Milliarden-Anleihe auf", SZ vom 9.4.1981.
2) Vgl. "Kein Raum für neue Programme", SZ vom 4.11.1980.
3) Vgl. Bulletin, Nr. 111, Bonn, 12.9.1975, S.1099 f.
4) Vgl. Regierungserklärung am 24.11.1980 vor dem Deutschen Bundestag, in: Bulletin, Nr. 124, Bonn, 25.11.1980, S.1060.

bauförderung sowie die Städtebauförderung voll in die Kompetenz der Länder übergehen, wobei sich auch die Kompetenzen der Gemeinden erweitern sollen[1]. Als ersten konkreten Schritt in diese Richtung hat das Wohnungsbauministerium wegen der "angespannten Haushaltslage" des Bundes die Kürzung der Zuschüsse zur Städtebauförderung verfügt[2].

Daß die Kompetenzverlagerung als Ganzes Widerstände bei den Ländern erzeugt, ist insbesondere vor dem Hintergrund der noch ungeklärten Finanzierungsfragen verständlich. Wenn diese Pläne jedoch weiter verfolgt werden, so ist eine gewisse Dekonzentration von unmittelbaren Einnahmen auf die dezentralen Haushalte im Grundsatz unumgänglich. Ob und welche verteilungspolitischen Folgen damit einhergehen, kann z.Zt. nicht abgeschätzt werden. Insgesamt dürfte sich aber bei einer solchen Verlagerung ein Konsolidierungseffekt ergeben, der sich auch auf den Umfang der Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen auswirken dürfte.

Alles in allem deuten diese Vorhaben darauf hin, daß sich unter dem "Diktat der leeren Kassen" die Einsicht verstärkt hat, daß die Politikverflechtung eher eine Belastung, als eine tatsächliche Kompetenzerweiterung für den Bund bedeutet. Daß die Einsicht nicht auf das Verhältnis Bund/Länder beschränkt bleibt, zeigen erste vorsichtige Entwicklungen im Bereich der Landes- und Raumordnungsplanung aber auch beim Zweckzuweisungssystem allgemein[3], die die Absicht widerspiegeln, den Gemeinden einen größeren gestalterischen Spielraum zu geben. Das ist in der Tendenz eine Konzeption, die weniger ein "Planungskorsett von oben", als vielmehr eine Planung von "unten" nach "oben" in einem vorgegebenen Rahmen anstrebt.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, daß die Intensivierung der Politikverflechtung und die damit einhergehende finanzwirtschaftliche Verflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden nicht als eine "zwingende Notwendigkeit" angesehen wird,

---

1) Vgl. dazu "Wohnbauförderung künftig Ländersache", SZ v. 4.11.1980 sowie den Bericht über ein Interview mit Bundesbauminister Haack, "Mehr Wohnungen trotz leerer Kassen", SZ v. 1.12.1980.

2) Vgl. "Bonn kürzt Zuschüsse für Städtebauförderung", SZ v. 20.10.1980.

3) Zur Diskussion der Rücknahme der Koordinierungsinstrumente der sog. Richtzahlen in den Ländern vgl. W.Raabe, Richtzahlen als Koordinationsinstrument in den Ländern, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1979, Heft 7, S.387-402. - Zur Neuorientierung der Regionalpolitik i.S. einer stärkeren Dezentralisierung vgl. die Beiträge zum Thema: Regionalismus und Regionalpolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1980, Heft 5. - Zum Abbau der Zweckzuweisungen u.a. P.Lindemann, Kommunale Zweckzuweisungen und deren Abbau in Niedersachsen, in: DVBl., 93. Jg. (1978), Nr.19, S.777-782.

so daß sie sich- zumindest z.Zt.- nicht weiter intensiviert oder sich tendenziell verringert.Wenn man die jüngste Entwicklung mit den ursprünglichen Zielsetzungen bzw. Erwartungen über die Wirkungen der Koordinierung dezentraler Entscheidungsprozesse über eine Entscheidungsverflechtung vergleicht, so deutet das Ergebnis auf eine gewisse Resignation des Bundes hin. Einige der Programme waren daraufhin angelegt worden, regionale Wachstumsschranken zu beseitigen, den sektoralen Strukturwandel zu forcieren bzw. zu erleichtern, bestimmte Infrastrukturdefizite zu beseitigen etc., um auf diese Weise das gesamtwirtschaftliche Wachstum zu fördern und die Steigerung der gesellschaftlichen Wohlfahrt personell und räumlich auf breiter Basis zu verankern. Eine solche Politik, die sich an dem Grundsatz der Gleichartigkeit der Lebensverhältnisse orientiert, muß z.Zt. besonders dringlich erscheinen, da das Entwicklungspotential der Volkswirtschaft als Ganzes gegenüber den sechziger Jahren "knapper" geworden ist und sich die ohnehin nur bedingt verringerten räumlichen Disparitäten wieder zu vergrößern drohen[1]. Somit hat sich von daher der Koordinierungsdruck für den Zentralstaat im Grundsatz erst recht verstärkt. Offensichtlich erschweren aber interne Entscheidungsprobleme eine konsequente Fortsetzung der Raumordnungspolitik und der regionalen Wirtschaftspolitik in der bisherigen Form. Da eine direkte Zentralisierung entsprechender Kompetenzen nicht durchsetzbar erscheint, was ja auf die Rigidität historisch gewachsender, verfassungsmäßig verankerter und dezentral organisierter Handlungs- und Entscheidungspotentiale hindeutet, bliebe nur eine Intensivierung und Verbesserung des indirekten Steuerungssystems übrig.

Das setzt aber, wie die Ergebnisse der Arbeit zeigen, auch ein finanzwirtschaftliches "Überschußpotential" auf der zentralstaatlichen Haushaltsebene voraus, das umso größer sein muß, je mehr ein solches Steuerungssystem strukturelle Probleme wiederum nur über indirekte Verteilungsprozesse lösen kann. Das verfügbare "Überschußpotential" wird aber offensichtlich c.p. dann geschmälert, wenn andere Aufgabenstellungen des Zentralstaates, wie z.B. die Soziale Sicherung und internationale Finanzierungsverpflichtungen an Gewicht gewinnen und schwer abweisbar sind. Die Erhaltung des "Überschußpotentials" und damit auch die Sicherung einer "Koordinierungsfunktion" des Zentralstaats - unabhängig von ihrer tatsächlichen Leistungsfähigkeit - müßte Konsequenzen für die vertikale Einnahmenverteilung haben.

---

1) Vgl. dazu u.a. W.Väth, Ökonomische Stagnation und Raumordnungspolitik, in: W.Bruder/Th.Ellwein (Hrsg.), a.a.O., S.58 ff. und H.Afheldt, Entwicklungsperspektiven der Wirtschaft in der Bundesrepublik - Konsequenzen für die Regionalpolitik, in: ebenda, S.111 ff.

c) Mischfinanzierung und Finanzverfassung

Die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland setzt für Änderungen der Einnahmeverteilung einen politischen Konsenz zwischen Bund und Ländern voraus, der nach allen Erfahrungen nur in langwierigen Verhandlungen zu erzielen ist. Die offensichtliche Bereitschaft des Bundes, aktuelle Finanzierungsprobleme eher über einen Abbau der Mischfinanzierung als über überproportionale Senkungen der Ausgaben für andere Aufgaben zu entschärfen, deuten darauf hin, daß Kompromisse zur Neuabgrenzung der Einnahmenanteile von Bund und Ländern (Gemeinden) tendenziell zu einer Entflechtung der föderativen Finanzwirtschaft führen, da Länder und Gemeinden ebenfalls an einer Intensivierung der Verflechtung effektiv kein Interesse haben. Das gilt zumindestens dann, wenn die Chance auf eine Erhöhung der allgemeinen Deckungsmittel besteht.

Damit ergibt sich unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten folgender Zusammenhang zur Intensität der Mischfinanzierung:

Voraussetzung für eine Verflechtung der Ebenen ist neben sozioökonomisch bedingten Koordinierungserfordernissen insbesondere eine spezifische Konstellation von Bedarf und Deckung auf den jeweiligen Ebenen. Eine relative Entlastung zur Befriedigung originärer Aufgaben und damit verbundenem finanziellen Bedarf beim Zentralstaat und ein relativ steigender Bedarf zur Erfüllung der Aufgaben der dezentralen Entscheidungsebenen führt bei gegebener Einnahmenverteilung zu einem Druck zur Umverteilung von Deckungsmitteln. Da eine solche Umverteilung wegen der spezifischen Anlage der bundesdeutschen Finanzverfassung im wesentlichen nur auf dem Verhandlungswege erfolgen kann, wird der Zentralstaat auf gewisse Einnahmen nur dann "verzichten", wenn ihm gleichfalls gewisse Mitentscheidungsrechte eingeräumt werden. Die dezentralen Entscheidungsträger werden diese Mitentscheidungsrechte andererseits nur dann einräumen, soweit der Zentralstaat sich zu einer Mitfinanzierung verpflichtet. Eine solche Verflechtungstendenz hat mit der Finanzreform ihre verfassungsrechtliche Ausprägung gefunden. Die Folge davon ist eine gewisse Dekonzentration der Steuereinnahmen sowie eine überproportionale Steigerung der vertikalen Investitionszuweisungen besonders an die Gemeinden gewesen.

Umgekehrt führt ein relativ stärker steigender Bedarfsdruck auf der zentralen Haushaltsebene, wiederum bei gegebener Einnahmeverteilung, zu einem Druck zur Neuverteilung der Einnahmequellen bzw. der Finanzierung von Aufgaben. Zu einer Entlastung des Zentralstaats von Mitfinanzierungsverpflichtungen werden die dezentralen Entscheidungsträger nur dann bereit sein, wenn dieser auf bestimmte Mitentscheidungsrechte über dezentral verankerte Aufgabenfelder verzichtet und zugleich eine gewisse Kompensation für die nun wieder vorwiegend dezentral finanzierten Aufgaben über eine Dekonzentration allgemeiner Deckungsmittel akzeptiert.

Mögen auch die zukünftigen Vereinbarungen auf diesem Gebiet schwieriger werden, so darf doch die These gewagt werden, daß

die Mischfinanzierung eingeschränkt wird und damit auch gewisse, wenn auch indirekte, Koordinierungsinstrumente für den Bund ausfallen. Auf die Strategie einer finanziellen Entlastung durch den Verzicht auf bestimmte Mitentscheidungsrechte werden auch die Länder gegenüber den Gemeinden nicht verzichten können, da auch ihre Haushaltssituation nicht die Voraussetzung für entsprechende "Überschußpotentiale" bietet. Die Finanzierungsengpässe werden sich entsprechend einem Schneeballsystem bis auf die Ebene der Gemeinden und nicht zuletzt bis zum einzelnen Bürger fortpflanzen. Ob diese zentralstaatlich induzierte fiskalische Verknappung die finanzwirtschaftliche und damit die politische Verantwortung der dezentralen Entscheidungsträger stärken, bleibt eine offene Frage. Da Sparprozesse auch immer gesellschaftliche Konflikte hervorrufen, ist es aber zumindestens plausibel, daß man, indem man formelle und/oder faktische Kompetenzen dezentralisiert, auch die Lösung dieser Konflikte dezentralisiert und somit aus der "Not eine Tugend macht" und dies als "eine neue Chance und eine Bewährungsprobe" für die kommunale Selbstverwaltung ansieht[1].

---

1) Vgl. den Festvortrag von Bundespräsident K.Carstens zur 75. Wiederkehr des Gründungstages des Deutschen Städtetages am 27.11.1980, "75 Jahre Deutscher Städtetag", in: Bulletin Nr. 128 vom 2.12.1980, S.1090.

V. SCHLUSSBETRACHTUNG

1. VERTIKALE INTERDEPENDENZ UND INTERKOMMUNALE ZENTRALISIERUNG

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung hat die Frage der Eigenständigkeit der kommunalen Investitionspolitik aufgrund modellhafter Überlegungen und empirischer Fundierung eine differenzierte Beurteilung erfahren[1].

Dabei hat sich gezeigt, daß die kommunale Investitionspolitik aufgrund ihrer spezifischen, über den Entscheidungsbereich der einzelnen Gemeinden hinausgehenden sozio-ökonomischen Wirkungen und damit verbundenen Problemen zentralstaatliche Koordinierungsbedürfnisse "herausgefordert" hat. Der verfassungsmäßig fixierte Finanzausgleich in seiner begrifflich weitesten Bedeutung, also die spezifische Verteilung von Aufgaben, damit verbundenen Ausgaben und Einnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden und veränderte wirtschaftliche, soziale und politische Bedingungen haben eine intensive Interdependenz der Entscheidungsebenen gefördert, die sich nicht zuletzt in einer noch immer existenten finanzwirtschaftlichen Verflechtung niedergeschlagen hat. Die kommunale Investitionstätigkeit ist damit über einen entsprechenden Prozess der finanz- und wirtschaftspolitischen Bewußtseinsbildung und über einen allgemeinpolitischen Willensbildungsprozess zu einem integralen Bestandteil gesamtstaatlicher Aktivitäten geworden.

Soweit es überhaupt möglich ist, diesen Prozess kausal zu erfassen, kann gefolgert werden, daß nicht der Zentralstaat von sich aus - quasi in einer "aktivistischen Manier" - die kommunale Investitionspolitik zu "usurpieren" versucht hat. Vielmehr hat der spezifisch instrumentale und funktionale Charakter der öffentlichen Investitionen, für deren Umsetzung in Form der anteilsmäßig dominierenden kommunalen Investitionen die Gemeinden das nötige - historisch gewachsene - "know how" und administrative Potential haben, aufgrund veränderter sozio-ökonomischer Bedingungen dazu geführt, daß die kommunale Investitionspolitik zugleich auch um Entscheidungsprobleme erweitert worden ist. Die Verarbeitung der erweiterten Entscheidungsprobleme durch die Gemeinden ist weder historisch aus deren Aufgabenfeld abzuleiten, noch stellen sie nur rein örtliche Angelegenheiten dar, die im Rahmen einer räumlich begrenzten demokratischen Legitimation geregelt werden können. Ob sie zwingend auch geregelt werden müssen oder ob nicht andere Vorteile eines gegliederten Staatsaufbaus ein "positives Bekenntnis zur Unordnung"[2] zur Konsequenz haben müssen, steht dabei auf einem anderen Blatt.

---

1) Vgl. die ausführliche Zusammenfassung der Ergebnisse auf S.177 ff.

2) F.Wagener, Mehr horizontale Koordinierung bei Bund und Ländern, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1978, Heft 1, S.12.

Das Hineinwachsen der kommunalen Investitionstätigkeit in übergeordnete Interessenssphären von Bund und Ländern hat nicht zu einer indirekten Zentralisierung von Entscheidungskompetenzen über die Realisierung kommunaler Investitionen geführt, sondern zu einer Mitbeteiligung zentralstaatlicher Entscheidungsinstanzen an der kommunalen Investitionspolitik, die über indirekte, vorwiegend finanzielle Steuerungsinstrumente diese zu beeinflussen versuchen. Auf diesem Wege hat sich eine intensive finanzwirtschaftliche Verflechtung herausgebildet, deren vorläufige Grenzen sich in jüngster Zeit aufgrund finanzieller Engpässe der zentralen Haushalte, insbesondere des Bundes, abzeichnen. In dem Verflechtungsprozeß haben sich vor allen Dingen große Gemeinden durch geschickte Finanzierungsstrategien eine hohe Eigenständigkeit bewahrt, bei der in Teilbereichen die zentralstaatliche Zuweisungspolitik weitgehend konterkariert bzw. ausgenutzt worden ist.

Die Eigenständigkeit ist durch einen massiven Prozeß der horizontalen Zentralisierung - zu Lasten kleinerer Gemeinden - tendenziell noch weiter gestärkt worden.

2. DIE KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNG: DISKREPANZ ZWISCHEN LEITBILD UND WIRKLICHKEIT

In der Einführung[1] ist auf die unterschiedlichen Ansätze zur verfassungsmäßigen Interpretation der kommunalen Selbstverwaltung unter dem Gesichtspunkt der örtlichen Angelegenheiten hingewiesen worden.

Die Abschätzung des Stellenwerts der kommunalen Investitionstätigkeit hat gezeigt, daß eine nur aufgabenorientierte Abgrenzung kommunaler Entscheidungsinhalte in der herkömmlichen Form vor dem Hintergrund der praktischen Probleme tatsächlich zu einer "Verarmung" kommunaler Politik führen würde. Wie soll beispielsweise das raumordnungspolitische Element einer Straße, eines Gewerbegebiets oder einer Schule sinnvoll ausgegliedert werden? Wie kann andererseits der lokale Informationsvorsprung sinnvoll bei der Umsetzung lokal übergreifender Investitionsvorhaben genutzt werden? Im Grundsatz ist das nur über eine vertikale Differenzierung von Entscheidungskomplexen möglich und im wesentlichen auch zur Verfassungsrealität geworden. Faktisch stellen die Gemeinden heute eine eigenständige Haushalts- und Entscheidungsebene dar, die als integraler Bestandteil der öffentlichen Finanzwirtschaft als Ganzes und damit auch der Staatsorganisation als Ganzes anzusehen sind. Der Versuch, eine Trennung zwischen "Staat" und kommunaler Selbstverwaltung zu postulieren, trüge insbesondere vor dem Hintergrund einer gleichwertigen demokra-

---

1) Siehe S. 3 ff.

tischen Legitimität von Bund, Ländern und Gemeinden anachronistische Züge,die nur aus der spezifischen historischen Entwicklung des Institut der kommunalen Selbstverwaltung zu verstehen sind, ohne damit gleichermaßen auch akzeptiert werden zu können.

Mit dieser Beurteilung soll damit keineswegs einer weiteren Vermengung von Bundes-, Landes- und Gemeindeaufgaben das Wort geredet werden, die schon in der bisherigen Praxis der Verflechtung der breiten Öffentlichkeit die ebenenspezifische Zuordnung von Verantwortlichkeiten und damit auch eine entsprechende Kontrolle staatlicher Aktivitäten erschwert. Das "Diktat der leeren Kassen" hat insofern möglicherweise auch eine heilsame Auswirkung.

Der Anspruch der "Bürgernähe" des kommunalen politisch-administrativen Systems rückt vor der Realität in der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere wegen der erfolgten ausgeprägten horizontalen Zentralisierung, ebenfalls gefährlich nahe in den Bereich idealisierender Verbrämungen[1]. Zumindestens der Bereich der kommunalen Finanzwirtschaft wird heute von Gemeinden dominiert, die sich in ihrem politisch-administrativen Grundmuster faktisch nur wenig von dem von Bund und Ländern unterscheiden[2]. Die Vertretung der Bürger findet zumindestens in diesen Gemeinden über das Verfahren der repräsentativen Demokratie statt. Parteien und Verbände sind auch bei den großen Gemeinden zu Intermediären zwischen dem Individuum und den Kollektivorganen geworden, womit die gleichen Probleme auftreten, wie sie auch auf Bundes- und Landesebene zu beobachten sind. Damit hat sich zumindest in großen Gemeinden die Form direkter bürgerschaftlicher Beteiligung[3] tendenziell in eine Form der pluralistischen Interessensvertretung über Parteien, Verbände, Bürgerinitiativen etc. umgewandelt.

Interkommunal gesehen werden die Grenzen des Gemeindebegriffs wie auch der herkömmlichen Selbstverwaltungsinterpretation beim

---

1) Zum Problem der Bürgernähe vorwiegend unter politologischen und soziologischen Aspekten: E.Pankoke, Polis and Regio, in: Sociologia Internationalis, 15. Bd. (1977), Heft 1/2, S.31-61; K.Rohe, Lokalismus in der kommunalen Demokratie, in: ebenda, S.63-75; E.J.Keim, Neue Großgemeinden und Integration, in: ebenda, S.91-111 und H.-H.Zahn, Bürgernähe und Gebietsreform, in: ebenda, S.179-189.

2) Positiv zur Parlamentarisierung der Kommunalpolitik: R.Frey/K.-H.Naßmacher, Parlamentarisierung der Kommunalpolitik?, in: AfK, 14.Jg. (1975), S.193-212; kritisch: H.Klüber, Die repräsentative Demokratie in den Gemeinden, in: Kommunalwirtschaft, 1976, Heft 5, S.115-118 und ders., Parteienstaat - Parteiengemeinde?, in: Kommunalwirtschaft, 1978, Heft 11, S.368-372. - So wird auch die jüngst erfolgte Novellierung der hessischen Kommunalgesetze als deutlicher Schritt zum Regierungs-/Oppositionsprinzip gewertet. Vgl. M.Borchmann, Kommunale Selbstverwaltung und parlamentarische Organisation, in: DÖV, 32. Jg. (1980), S.862-869.

3) Zum Problem bürgerschaftlicher Partizipation in großen Städten vgl. R.Lange, Kommunale Selbstverwaltung in großen Städten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 7.Jg. (1976), Heft 4, S.501-514.

Vergleich einer Dorfgemeinde mit einer Großstadt deutlich. Vertikal gesehen, stellt sich zumindestens unter sozio-ökonomischen Gesichtspunkten die Frage, was den unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Status einer Großstadt mit ihrem prägenden Einfluß für das Umland und einem Stadtstaat oder einem sehr kleinen Flächenland rechtfertigt.

So sprengen sozio-ökonomisch bedingte interkommunale Unterschiede den konventionellen, staatsrechtlich fundierten Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung und lassen eine einheitliche Verwendung des Begriffs "Gemeinde" zumindest im Hinblick auf das Problem ihrer Handlungs- und Entscheidungsspielräume kaum (mehr) gerechtfertigt erscheinen.

ANHANG A: ANHANGSTABELLEN I - XV

TABELLE I: **Unmittelbare Ausgaben, Personalausgaben und Investitionen von Bund, Ländern und Gemeinden,** 1961-1978 (Mill. DM)

Jahr	Bund a),d)			Länder b), d), e)			Gemeinden c), d), e)		
	Unmittelb. Ausgaben	Personal-ausgaben	Investit. Ausgaben f)	Unmittelb. Ausgaben	Personal-ausgaben	Investit. Ausgaben f)	Unmittelb. Ausgaben	Personal-ausgaben	Investit. Ausgaben
1961	44.795	3.807	8.916	32.254	12.536	7.479	25.729	6.214	9.729
1962 a	48.319	4.616	7.242	35.206	13.461	3.909	29.955	6.805	12.129
1962 b	49.441	4.616	7.856	35.206	14.825	8.673	29.955	6.805	12.129
1963	52.381	5.383	9.144	36.640	14.825	9.073	33.506	7.501	13.793
1964	59.065	6.065	9.270	39.458	16.097	10.210	38.031	8.185	16.317
1965	63.172	6.937	9.436	42.993	18.275	10.844	41.910	9.248	17.082
1966	65.075	7.832	8.732	45.631	20.197	10.383	44.280	10.321	16.515
1967	73.551	8.283	11.229	47.287	21.507	9.799	44.847	10.906	15.199
1968	75.232	8.631	9.325	50.508	23.055	9.410	47.409	11.587	15.779
1969	88.310	9.919	10.221	55.172	26.144	9.646	53.642	13.132	17.892
1970 a	87.321	14.614	12.762	63.855	31.649	11.894	61.515	15.221	21.958
1970 b	81.291	14.614	12.762	61.017	31.649	11.894	55.759	15.221	21.958
1971	88.058	17.118	15.011	70.472	38.076	12.425	66.545	18.264	26.698
1972	97.378	19.060	15.588	79.334	42.380	13.179	73.834	20.534	28.183
1973	104.515	21.385	15.896	91.193	48.940	15.213	82.470	23.689	29.928
1974	96.056	24.157	16.925	104.911	56.821	17.013	91.791	27.861	33.117
1975	112.441	25.543	18.820	114.732	62.301	16.824	96.492	30.347	32.124
1976	116.290	26.342	17.392	121.658	66.168	18.089	99.240	31.643	31.125
1977	123.508	27.559	18.103	128.264	70.839	17.410	102.031	33.057	30.198
1978	133.540	28.865	22.784	137.390	74.358	19.852	101.851	29.449	33.070

a) Einschließlich: LAF, ERP-Sondervermögen 1962 b ff. - Öffa 1974 ff. und ohne: Subskriptionszahlungen an IMF 1965 ff. - b) Einschließlich: Stadtstaaten. -c) Einschließlich: Gemeindeverbände und ohne: Zweckverbände 1974 ff. -d) Ohne besondere Finanzierungsvorgänge 1970 b ff. -e) Ab 1976 ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen. -f) Ohne Förderung der Vermögensbildung.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie L: Finanzen und Steuern, Reihe 1, Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden, II. Jahresabschlüsse, öffentliche Finanzwirtschaft 1961-1973, Stuttgart und Mainz; dass. (Hrsg.), Fachserie L: Finanzen und Steuern, Reihe 1, Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden, II. Jahresabschlüsse, Kommunalfinanzen 1961-1973, Stuttgart und Mainz; dass. (Hrsg.), Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 3.1.: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 1974-1978, Stuttgart und Mainz; dass. (Hrsg.), Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 3.1.: Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, 1974-1978, Stuttgart und Mainz; Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), Leistung in Zahlen '74, 24. Aufl., Bonn 1975. - Eigene Berechnungen.

TABELLE II: <u>Bauinvestitionen, direkte und indirekte Investitionen von Bund, Ländern und Gemeinden,</u> 1961-1978 (Mill. DM)

Jahr	Bund[a]			Länder[b]			Gemeinden[c]				
	direkte Invest.	Bau-Invest.	indir. Invest.[d]	direkte Invest.	Bau-Invest.	indir. Invest.[d]	direkte Invest.	Bau-Invest.	beweglich Vermögen	unbeweglich Vermögen	indir. Invest.
1961	3.560	3.229	5.355	2.619	2.005	4.860	8.333	6.783	555	994	1.370
1962 a	4.248	3.893	3.177	3.091	2.344	5.818	10.506	8.472	665	1.367	1.623
1962 b	4.248	3.893	3.608	3.091	2.344	5.582	10.506	8.472	665	1.370	1.623
1963	4.386	4.031	4.758	3.569	2.760	5.504	12.092	9.894	737	1.461	1.700
1964	4.124	3.704	5.146	4.278	3.285	5.932	14.473	12.059	800	1.621	1.845
1965	4.795	4.215	4.640	4.683	3.503	6.160	15.013	12.355	874	1.789	2.064
1966	4.860	4.298	3.872	4.660	3.566	5.723	14.813	12.334	859	1.620	1.703
1967	5.649	4.795	5.581	4.510	3.363	5.268	13.593	11.318	788	1.487	1.607
1968	4.905	4.183	4.421	4.466	3.356	4.941	14.358	11.748	778	1.832	1.422
1969	5.369	4.595	4.852	4.834	3.653	4.812	16.440	13.242	954	2.244	1.453
1970	4.950	3.895	7.811	6.397	4.930	5.497	20.203	16.207	1.177	2.818	1.755
1971	5.899	4.563	9.112	6.958	5.274	5.467	24.202	20.200	1.388	2.814	2.496
1972	6.156	4.872	9.432	6.727	5.059	6.453	25.770	21.409	1.520	2.841	2.431
1973	5.915	4.658	9.981	7.369	5.297	7.849	27.497	22.381	1.706	3.410	2.431
1974	7.228	5.750	9.697	8.655	6.177	8.358	30.373	24.576	1.799	3.999	2.744
1975	7.960	6.006	10.861	8.588	6.362	8.234	29.640	24.176	1.752	3.712	2.484
1976	7.404	5.557	10.280	8.124	5.990	9.965	28.505	23.469	1.732	3.304	2.621
1977	7.112	5.841	10.699	8.382	6.135	9.028	27.621	21.775	1.952	3.894	2.577
1978	7.793	6.263	14.991	8.604	6.303	11.284	30.182	23.781	1.834	4.567	2.888

a) Einschließlich: LAF, ERP-Sondervermögen ab 1962 b, Öffa ab 1974. -b) Einschließlich: Stadtstaaten. -c) Einschließlich: Gemeindeverbände; ab 1974 ohne kommunale Zweckverbände. -d) Ohne Förderung der Vermögensbildung (Spar- und Wohnungsbauprämien).

Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft 1961-1973, a.a.O.; dass. (Hrsg.), Kommunalfinanzen 1961-1973, a.a.O.; dass. (Hrsg.), Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 1974-1978, a.a.O.; dass. (Hrsg.), Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 1974-1978, a.a.O.; Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), Leistung in Zahlen '74, a.a.O. -Eigene Berechnungen.

TABELLE III: Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden sowie die Gebühren, Entgelte und Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit der Gemeinden, 1961-1978 (Mill. DM)

Jahr	Bund [a]				Länder [b]				Gemeinden				
	Steuereinnahmen				Steuereinnahmen				Steuereinnahmen				Gebühren, Entgelte, Einn.a. wirtsch. Tätigkeit [c]
	insgesamt	davon Gemeinschaftssteuern		davon Bundessteuern	insgesamt	davon Gemeinschaftssteuern		Landessteuern	insgesamt	Gewerbesteuer incl. Lohnsummensteuer		Anteil a. den Einkommenssteuern	
		insgesamt	darunger ESt u.KSt			insgesamt	darunter ESt u.KSt			insgesamt	davon GWSt-steuerumlage		
1961	43.730	10.385	10.385	30.453	25.704	19.320	19.320	6.378	9.424	7.374	.	.	5.220
1962	47.644	12.580	12.580	32.962	28.891	21.745	21.745	7.141	10.123	7.870	.	.	5.614
1963	51.246	13.732	13.732	35.157	29.774	22.425	22.425	7.349	10.336	8.336	.	.	6.064
1964	56.506	15.392	15.392	39.154	32.204	24.074	24.073	8.132	11.337	8.979	.	.	6.623
1965	60.692	16.013	16.013	43.018	33.659	25.045	25.045	9.542	11.809	9.298	.	.	7.227
1966	63.786	17.264	17.264	44.985	36.260	27.006	27.006	9.257	12.662	10.008	.	.	8.171
1967	63.117	16.232	16.232	46.886	37.595	27.638	27.638	9.958	12.697	9.911	.	.	9.099
1968	66.180	17.924	17.924	48.256	40.923	30.520	30.520	10.403	13.324	10.380	.	.	9.619
1969	78.587	53.756	19.819	24.832	48.348	36.826	36.826	11.521	17.159	14.004	.	.	10.507
1970	83.693	56.201	27.336	27.492	51.978	40.694	27.337	11.284	16.597	10.919	3.960	6.366	12.653
1971	92.226	63.518	30.912	28.708	58.563	46.312	30.914	12.251	19.183	12.678	4.664	7.699	14.857
1972	101.706	70.157	36.693	31.549	69.226	55.982	36.696	13.244	23.130	15.406	5.360	9.365	17.048
1973	114.958	79.846	44.169	35.112	79.217	65.014	44.156	14.203	27.275	18.343	6.341	11.281	19.170
1974	119.413	84.862	48.953	34.551	86.603	71.751	49.007	14.852	29.544	19.315	6.668	12.613	19.093
1975	120.013	86.402	48.803	33.611	84.770	69.445	48.886	15.326	30.220	18.519	6.129	12.946	21.196
1976	131.784	96.136	55.008	35.647	94.070	76.756	55.007	17.314	33.860	20.629	6.678	14.184	23.356
1977	144.943	107.813	64.406	37.130	106.816	88.040	64.406	13.776	38.062	23.588	7.814	16.292	24.014
1978	155.133	115.840	67.254	39.343	114.451	95.586	67.265	18.865	39.679	24.577	7.978	16.708	18.225

a) Einschließlich: LAF, ERP-Sondervermögen 1962 b ff., ohne: EG-Anteile bei den Bundessteuern und Einfuhrvergütung gemäß § 1 des Absicherungsgesetzes 1967 ff. -b) Einschließlich: kommunaler Steuern der Stadtstaaten, ohne: Einfuhrvergütung gemäß § 1 des Absicherungsgesetzes 1969 ff. -c) Ohne kommunale Zweckverbände ab 1974 und ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen ab 1976.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie L: Finanzen und Steuern, Reihe 1, Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden, II. Jahresabschlüsse, Staatsfinanzen 1961-1964, Stuttgart und Mainz 1961-1964; dass. (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft 1961-1973, a.a.O.; dass. (Hrsg.), Kommunalfinanzen 1961-1973, a.a.O.; dass. (Hrsg.), Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, 1974-1978, a.a.O.; dass. (Hrsg.), Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 1974-1978, a.a.O. - Eigene Berechnungen.

TABELLE IV: Kreditaufnahme, Tilgungs- und Zinszahlungen von Bund, Ländern und Gemeinden, 1961-1978 (Mill. DM)

Jahr	Bund a), b)			Länder a), c)			Gemeinden a), d)		
	Kredit-aufnahme	Tilgung	Zinsen	Kredit-aufnahme	Tilgung	Zinsen	Kredit-aufnahme	Tilgung	Zinsen
1961	3.098	996	763	1.593	1.315	716	3.047	924	702
1962	1.374	585	979	1.561	1.026	662	3.756	1.032	785
1963	3.856	807	1.156	1.698	1.008	644	4.508	1.164	901
1964	2.651	1.447	1.260	2.952	918	636	5.368	1.240	1.066
1965	2.397	1.259	1.305	4.183	907	768	6.396	1.483	1.290
1966	2.787	1.717	1.672	4.123	1.136	965	5.509	1.675	1.592
1967	10.513	2.493	2.232	5.504	1.148	1.250	5.068	2.100	1.807
1968	8.691	2.641	2.054	4.263	1.549	1.479	5.443	2.448	1.920
1969	8.517	8.639	2.371	1.915	2.158	1.607	6.122	2.570	2.075
1970	4.545	4.268	3.358	3.826	1.890	1.775	6.302	2.373	2.404
1971	5.430	4.499	2.903	6.867	2.231	2.000	10.811	2.588	2.810
1972	7.955	3.613	3.077	6.367	2.827	2.318	11.502	3.086	3.394
1973	8.045	6.680	3.580	5.624	2.782	2.703	11.214	3.720	4.205
1974	15.095	7.065	4.692	11.199	3.108	3.150	10.235	4.038	4.875
1975	38.129	8.287	5.659	21.255	3.783	3.880	11.946	4.674	5.268
1976	47.551	21.701	7.315	21.485	5.076	5.224	11.087	5.135	5.551
1977	37.106	15.660	8.995	15.129	6.367	6.382	9.620	6.877	5.606
1978	47.660	22.528	9.964	20.737	7.948	6.878	10.158	7.068	5.296

a) Einschließlich: Kreditaufnahme bei Tilgungs- und Zinszahlungen an Gebietskörperschaften.
b) Einschließlich: LAF, ERP-Sondervermögen 1962 ff., Öffa 1974 ff., ohne Sonderkredite an und Schuldendiemst vom IMF.
c) Einschließlich: Stadtstaaten.
d) Einschließlich: Gemeindeverbände, ohne Zweckverbände und Eigenbetriebe 1974 ff.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft 1961-1973, a.a.O.; dass. (Hrsg.), Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 1974-1978, a.a.O. - Eigene Berechnungen.

TABELLE V: Unmittelbare Einnahmen sowie Zahlungsverkehr (Einnahmen) von Bund, Ländern und Gemeinden, 1961-1978 (Mill. DM)

Jahr	Bund a) d) e)		Länder b) d) e)			Gemeinden c) d) e)		
	Unmittelbare Einnahmen	Zahlungen von anderer Ebene	Unmittelbare Einnahmen	Zahlungen von anderer Ebene	Zahlungen von gleicher Ebene	Unmittelbare Einnahmen	Zahlungen von anderer Ebene	Zahlungen von gleicher Ebene
1961	51.127	1.466	31.671	8.111	1.495	21.006	5.938	2.507
1962 a	54.514	2.456	35.418	9.205	1.717	23.400	8.045	2.976
1962 b	55.263	2.464	35.418	9.205	1.717	23.400	8.045	2.976
1963	60.452	1.545	36.992	9.462	1.514	25.255	9.334	3.257
1964	66.845	1.615	40.967	9.647	1.562	28.285	10.394	3.613
1965	70.204	1.766	44.053	9.963	1.722	31.529	11.309	3.892
1966	72.734	1.834	47.229	10.524	1.717	32.915	12.128	4.057
1967	82.168	1.830	49.698	11.294	1.838	33.804	12.677	4.439
1968	87.269	1.822	52.313	12.757	1.840	35.941	12.982	4.587
1969	99.259	1.842	58.582	11.633	2.494	42.041	14.426	4.888
1970 a	97.721	2.387	66.315	12.155	1.523	45.382	15.533	5.577
1970 b	92.862	2.387	61.699	12.155	1.523	35.299	15.533	5.577
1971	99.989	2.393	68.904	14.274	1.418	40.925	17.542	6.786
1972	108.718	2.452	80.669	13.274	1.543	47.726	20.098	7.599
1973	121.903	2.502	91.710	22.158	1.797	55.043	24.090	9.272
1974	126.653	2.517	100.777	24.178	2.039	59.683	27.884	11.529
1975	127.366	2.656	100.244	26.151	2.113	62.238	29.802	13.174
1976	140.015	2.774	111.234	27.647	2.127	69.370	30.523	14.385
1977	153.715	3.196	125.345	28.150	2.558	74.519	30.738	15.379
1978	166.808	3.141	132.875	29.282	2.744	71.393	34.180	17.059

a) Einschließlich: LAF, ERP-Sondervermögen 1962 b ff., Öffa 1974 ff. -b) Einschließlich: Stadtstaaten. -c) Einschließlich: Gemeindeverbände, ohne: Zweckverbände 1974 ff. -d) Ohne: besondere Finanzierungsvorgänge 1970 b ff. -e) Ohne: Zahlungen von: privatem Bereich, öffentlichem wirtschaftlichen Unternehmen, sonstigem öffentlichen Bereich, innere Verrechnungen, Darlehen etc.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft 1961-1973, a.a.O.; dass. (Hrsg.), Staatsfinanzen 1961-1964, a.a.O.; dass. (Hrsg.), Kommunalfinanzen 1961-1973, a.a.O.; dass. (Hrsg.), Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 1974-1978, a.a.O.; dass. (Hrsg.), Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 1974-1978, a.a.O. - Eigene Berechnungen.

TABELLE VI: Zuweisungen von Bund und Ländern an die Gemeinden, 1961-1978 (Mill. DM)

Jahr	Zuweisungen von Bund und Ländern an Gemeinden[a]										
					davon Zweckzuweisungen von Bund und Ländern[b]						
						davon für Sonstiges			davon für Investitionen		
	insgesamt	davon von Ländern	davon vom Bund	davon allgemeine Zuweisungen	insgesamt	insgesamt	davon von Ländern	davon vom Bund	insgesamt	davon von Ländern	davon vom Bund
1961	5.705	5.048	675	2.681	3.042	1.521	1.015	506	1.521	1.321	149
1962	7.605	6.999	606	3.785	3.820	1.663	1.315	438	2.157	1.919	238
1963	9.001	8.379	622	4.255	4.746	1.710	1.356	354	3.036	2.771	265
1964	10.027	9.298	729	4.593	5.434	1.902	1.446	456	3.532	3.243	289
1965	11.072	10.100	972	4.846	6.046	2.639	.	.	3.407	3.122	285
1966	12.072	10.977	1.095	5.304	6.526	2.526	.	.	4.000	3.686	314
1967	12.599	11.248	1.351	5.479	6.876	2.414	.	.	4.462	3.821	641
1968	12.848	11.437	1.411	5.516	7.029	2.614	.	.	4.415	3.602	813
1969	13.970	12.396	1.574	6.224	7.576	3.325	.	.	4.251	.	.
1970	15.139	.	.	7.011	8.129	3.503	.	.	4.626	.	.
1971	17.141	.	.	7.816	9.325	3.987	.	.	5.338	.	.
1972	19.755	.	.	8.947	10.808	4.763	.	.	6.045	.	.
1973	23.663	.	.	10.331	13.332	5.626	.	.	7.706	.	.
1974	27.260	23.509	2.751	11.905	14.356	4.833	3.723	1.110	9.523	7.911	1.612
1975	27.992	25.075	2.917	12.342	15.650	5.136	4.013	1.117	10.464	8.748	1.716
1976	27.919	25.186	2.733	12.232	15.937	5.506	4.398	1.108	10.431	8.840	1.591
1977	29.037	26.399	2.638	13.974	15.063	6.002	4.576	1.426	9.061	7.883	1.178
1978	33.362	30.694	2.668	16.490	16.826	6.352	4.996	1.356	10.474	9.216	1.258

a) Einschließlich Gemeindeverbände; ohne Zweckverbände ab 1974. -b) Ohne Schuldendiensthilfen.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft 1961-1973, a.a.O.; dass. (Hrsg.), Staatsfinanzen 1961-1964, a.a.O.; dass. (Hrsg.), Kommunalfinanzen 1961-1973, a.a.O.; dass. (Hrsg.), Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 1974-1978, a.a.O.; dass. (Hrsg.), Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 1974-1978, a.a.O. -Eigene Berechnungen.

TABELLE VII: Nettoausgaben sowie Zahlungsverkehr (Ausgaben) von Bund, Ländern und Gemeinden, 1961-1978 (v.H.)[a]

Jahr	Bund				Länder				Gemeinden		
	Netto-ausgaben	Zahlungen an andere Ebenen	Zuweisungen an Gebietskörperschaften		Netto-ausgaben[b)]	Zahlungen an andere Ebenen	Zuweisungen an Gebietskörperschaften		Netto-ausgaben[b)]	Zahlungen an andere Ebenen	Zahlungen an gleiche Ebenen
			insgesamt	davon an Länder			insgesamt	davon an Länder			
1961	51.133	7.801	6.367	6.056	30.761	6.665	6.128	5.048	20.686	980	2.472
1962 a	54.948	8.688	7.367	7.006	30.761	9.775	9.241	6.999	22.864	1.029	2.900
1962 b	55.604	8.730	7.384	7.020	35.734	9.775	9.241	6.999	22.864	1.029	2.900
1963	59.755	8.919	7.777	7.137	37.212	10.073	9.465	8.379	25.138	1.101	3.118
1964	66.552	9.142	7.968	7.214	41.044	10.222	10.637	9.296	28.568	1.087	3.458
1965	71.041	9.632	8.569	7.573	45.153	12.169	11.500	10.100	31.588	1.103	3.775
1966	73.342	10.127	9.272	8.148	48.133	13.032	12.302	10.977	33.264	1.264	3.998
1967	82.801	11.038	10.095	8.712	49.326	13.357	12.601	11.248	33.309	1.273	4.306
1968	86.292	12.884	11.568	10.132	51.323	13.503	12.744	11.437	35.657	1.357	4.529
1969	98.141	11.677	10.824	9.226	58.078	14.635	13.633	12.396	40.595	1.512	4.824
1970 a	97.599	12.665	11.886	10.178	67.633	15.931	14.793	13.350	46.674	932	5.373
1970 b	91.569	12.665	11.886	10.178	64.759	15.931	14.793	13.350	40.954	932	5.373
1971	100.488	14.841	13.872	12.007	74.442	20.792	19.617	15.495	49.871	1.120	6.534
1972	114.058	19.135	17.839	16.149	82.108	20.656	19.779	18.268	54.625	1.183	7.303
1973	123.517	21.505	19.862	18.243	93.689	24.654	23.570	22.003	59.985	1.858	9.016
1974	136.644	23.607	22.100	20.262	109.878	27.690	24.375	24.786	67.975	2.530	11.287
1975	162.151	24.903	23.487	21.784	120.122	29.982	28.460	26.843	71.437	2.895	13.308
1976	168.634	26.705	24.697	23.057	126.739	31.012	29.537	27.819	73.305	3.099	14.101
1977	175.468	27.332	25.956	23.755	133.440	31.987	30.396	28.330	75.877	3.153	14.976
1978	192.454	28.960	27.674	25.637	145.273	35.165	33.744	31.714	72.837	3.456	16.659

a) Vgl. Anmerkung Tabelle V.-b) Ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen ab 1976.

Quelle: Vgl. Tabelle V.

TABELLE VIII: **Verteilung der unmittelbaren Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden nach Aufgabenbereichen**, 1961, 1965, 1969, 1973, 1977, 1978 (Mill. DM)[a)]

Jahr	Politische Führung und zentrale Verwaltung	Öffentliche Sicherheit und Ordnung[b)]	Forschung	Soziale Sicherung	Gesundheit, Sport, Erholung,[c)]	Wohnungswesen, Raumordnung, Städtebauförderung	Wirtschaftsförderung	Verkehr und Nachrichtenwesen	Schulwesen	Kommunale Gemeinschaftsdienste[d)]
					B u n d					
1961	1.497	233	962	16.814	66	593	4.445	2.314	.	.
1965	1.703	320	844	21.772	53	505	5.288	3.842	.	.
1969	2.224	370	1.556	25.383	110	315	10.440	5.433	.	.
1973	3.321	738	3.310	29.847	438	788	5.728	7.684	.	.
1977	4.295	1.160	5.090	31.705	370	313	4.678	9.730	.	.
1978	4.611	1.340	5.713	30.922	465	329	6.445	10.513	.	.
					L ä n d e r					
1961	2.111	1.436	333	4.408	1.073	4.492	3.523	1.557	5.138	470
1965	2.668	2.022	650	4.253	1.571	5.317	4.790	2.179	6.227	656
1969	3.511	2.735	830	5.010	1.999	4.298	4.332	2.338	9.611	758
1973	6.875	4.907	1.120	10.763	4.384	3.255	5.777	3.504	17.199	848
1977	9.230	7.570	1.586	9.433	5.858	5.044	6.523	4.588	24.847	1.238
1978	9.836	8.151	1.739	14.590	5.316	6.168	7.709	4.910	26.667	1.233
					G e m e i n d e n					
1961	2.054	443	45	2.992	2.835	1.636	717	2.874	3.170	3.765
1965	2.598	692	58	4.788	4.032	2.099	915	5.455	4.626	5.493
1969	3.377	904	74	6.165	5.459	2.157	1.098	6.881	5.475	6.667
1973	6.732	2.196	117	11.882	12.022	2.813	1.661	9.816	11.192	9.215
1977	9.662	2.865	154	14.076	15.041	3.173	1.201	9.372	12.974	10.365
1978	10.346	3.106	177	18.903	8.018[e)]	3.533	1.427	10.669	13.257	11.830

a) Soweit möglich der Abgrenzung der Aufgabenbereiche nach der Methodik der Finanzstatistik für den öffentlichen Gesamthaushalt 1970 ff. angepaßt. b) 1961-1969 ohne Feuerlöschwesen. -c) 1961-1969 ohne Erholungseinrichtungen. -d) 1961-1969 einschließlich Feuerlöschwesen und Erholungseinrichtungen. -e) Ausglieder der Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen schlägt 1978 erstmals voll durch.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft 1961-1973, a.a.O.; dass. (Hrsg.), Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 1974-1978, a.a.O. - Eigene Berechnungen.

TABELLE IX: Verteilung der Nettoausgaben von Bund und Ländern und Gemeinden nach Aufgabenbereichen, 1961, 1965, 1969, 1973, 1977, 1978 (Mill. DM)[a),b)]

Jahr	Politische Führung und zentrale Verwaltung	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	Forschung	Soziale Sicherung	Gesundheit, Sport, Erholung	Wohnungswesen, Raumordnung, Städtebauförderung	Wirtschaftsförderung	Verkehr- und Nachrichtenwesen	Schulwesen	Kommunale Gemeinschaftsdienste
					Bund					
1961	1.531	267	982	18.312	104	1.987	6.065	2.215	.	.
1965	1.749	322	876	22.812	80	1.485	7.368	4.175	.	.
1969	2.253	373	1.567	26.468	157	993	12.576	6.460	.	.
1973	3.447	737	3.346	32.807	1.455	1.097	7.810	9.877	.	.
1977	4.456	1.162	5.322	62.618	1.368	1.584	7.202	11.966	.	111
1978	4.785	1.341	5.964	67.500	1.459	1.230	9.183	12.930	.	124
					Länder					
1961	1.925	1.752	310	3.650	1.228	2.994	2.379	2.034	5.410	542
1965	2.666	2.125	625	4.244	1.873	3.978	3.636	3.542	6.467	753
1969	3.498	2.894	790	5.031	2.271	3.116	3.216	4.418	9.895	849
1973	6.481	5.140	1.072	9.338	4.497	2.760	4.957	5.558	19.334	862
1977	8.670	7.671	1.412	12.032	5.969	5.054	6.428	7.108	28.010	1.263
1978	9.290	8.245	1.516	12.877	5.743	6.573	7.835	7.677	29.478	1.261
					Gemeinden					
1961	1.995	553	73	2.148	2.684	1.516	531	3.017	3.160	3.468
1965	2.531	559	88	3.430	3.710	1.934	591	3.581	4.255	4.822
1969	3.308	719	83	4.969	5.124	2.024	780	3.883	5.305	5.956
1973	6.574	1.932	109	9.978	10.625	2.519	1.248	5.986	8.469	8.369
1977	9.190	2.694	153	14.677	14.198	2.722	1.047	5.344	10.308	10.227
1978	9.798	2.903	168	16.060	7.803	2.910	1.233	6.331	10.641	11.385

a) Vgl. Anmerkung a) bis d) von Tabelle VIII. -b) 1961 Eigenausgaben.

Quellen: Vgl. Tabelle VIII.

TABELLE X: Investitionsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden in ausgewählten Aufgabenbereichen, 1961-1978 (Mill. DM)[a), b), c)]

Jahr	Politische Führung und zentrale Verwaltung	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	Forschung	Soziale Sicherung[d)]	Gesundheit, Sport, Erholung,	Wohnungswesen, Raumordnung, Städtebauförderung	Wirtschaftsförderung	Verkehr und Nachrichtenwesen	Schulwesen	Kommunale Gemeinschaftsdienste
1961	426	252[e)]	118	356	1.115[f)]	4.548	3.278	5.450	2.190	2.097[g)]
1962	510	275[e)]	115	455	1.289[f)]	4.867	2.516	6.970	2.563	2.705[g)]
1963	371	362	336	486	1.260	4.587	3.301	7.269	2.479	2.530
1964	441	375	177	528	1.666	4.786	3.358	7.864	3.162	2.954
1965	507	378	189	531	1.893	4.704	3.919	8.294	3.397	2.960
1966	523	386	52	532	1.904	4.130	3.847	8.425	3.375	2.905
1967	493	359	193	480	1.789	3.618	3.903	8.833	3.103	2.580
1968	496	346	131	497	1.847	2.947	3.770	8.922	3.053	2.767
1969	578	422	143	480	1.966	2.384	3.771	10.227	3.469	3.149
1970	679	472	644	2.077	2.903	2.513	7.307	13.183	4.553	3.783
1971	893	571	817	2.282	3.767	2.891	7.303	14.478	6.037	4.625
1972	985	721	918	2.299	4.384	3.356	8.069	14.969	6.622	4.847
1973	1.091	844	850	2.448	4.787	3.852	6.498	14.834	7.052	5.150
1974	1.266	1.117	1.541	3.015	5.867	4.258	6.009	16.428	7.785	6.053
1975	1.259	1.262	1.436	3.259	2.991	3.767	6.891	16.476	7.827	6.023
1976	1.368	1.154	1.539	3.618	5.812	5.112	6.178	15.588	6.926	6.599
1977	1.303	1.192	1.351	2.629	5.357	4.444	6.217	16.463	6.258	6.122
1978	1.557	1.356	1.624	3.596	5.882	5.587	7.720	18.345	6.334	7.197

a) Investitionen ≙ Ausgaben der Vermögensbewegung ohne Tilgung, Rückführung an Kapitalvermögen und Rücklagen. -b) Soweit möglich, der Abgrenzung der Aufgabenbereiche und der Methodik der Finanzstatistik in den öffentlichen Gesamthaushalt 1970 ff. angepaßt. -c) 1976 ff. einschließlich der vom Statistischen Bundesamt geschätzten Daten für die kommunalen Krankenhäuser. -d) Ohne Förderung der Vermögensbildung. -e) Beim Feuerlöschwesen nur kommunale Anteile zugerechnet. -f) Bei Erholungseinrichtungen nur kommunale Anteile zugerechnet. -g) Nur um kommunale Anteile beim Feuerlöschwesen und bei Erholungseinrichtungen bereinigt.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Staatsfinanzen 1961 und 1962, a.a.O.; dass. (Hrsg.), Kommunalfinanzen 1961 und 1952, a.a.O.; dass (Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft 1963-1973, a.a.O.; dass. (Hrsg.), Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 1974-1978, a.a.O - Eigene Berechnungen.

TABELLE XI: Investitionsausgaben der Gemeinden in ausgewählten Aufgabebereichen, 1961-1978 (Mill. DM)[a)]

Jahr	Politische Führung und zentrale Verwaltung	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	Forschung	Soziale Sicherung	Gesundheit, Sport, Erholung,	Wohnungswesen, Raumordnung, Städtebauförderung	Wirtschaftsförderung	Verkehr und Nachrichtenwesen	Schulwesen	Kommunale Gemeinschaftsdienste
1961	302	105	9	194	922	894	397	2.798	1.964	1.917
1962	354	98	15	226	1.071	1.012	470	3.537	2.345	2.490
1963	248	140	20	248	938	957	433	3.504	2.204	2.337
1964	304	171	12	317	1.274	1.056	491	4.047	2.829	2.742
1965	353	185	21	312	1.451	1.074	484	4.029	3.046	2.737
1966	367	163	33	314	1.430	989	484	4.212	3.004	2.654
1967	328	141	15	287	1.317	776	360	4.079	2.727	2.388
1968	299	129	20	295	1.324	734	441	4.455	2.660	2.514
1969	340	157	18	293	1.466	731	569	5.123	3.005	2.900
1970	426	204	22	432	1.920	763	746	6.079	3.915	3.521
1971	564	252	31	648	2.471	899	850	6.762	5.229	4.356
1972	635	325	32	815	2.800	1.089	819	6.755	5.771	4.546
1973	651	346	41	997	3.097	1.243	786	6.928	6.110	4.828
1974	768	491	36	1.396	3.941	1.330	820	7.581	6.459	4.827
1975	797	530	33	1.419	3.892	1.373	769	7.202	6.477	4.760
1976	897	485	24	1.361	3.665	1.601	659	6.951	5.675	5.144
1977	892	518	36	892	3.398	1.423	602	7.191	5.104	4.795
1978	1.053	562	46	821	3.890	1.661	750	8.244	5.215	5.791

a) Vgl. Anmerkung a) zu Tabelle X.

Quellen: Vgl. Tabelle X.

TABELLE XII: Zuweisungen und Zuschüsse von Bund und Ländern (angenähert)[a] für die Investitionen der Gemeinden insgesamt und nach Aufgabenbereichen[b], 1961-1978[c] (Mill. DM)

Jahr	Zuweisungen und Zuschüsse von Bund und Ländern (angenähert)										
	Insgesamt	Politische Führung u. zentrale Verwaltung	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	Forschung	Soziale Sicherung	Gesundheit, Sport, Erholung	Wohnungsesen, Raumordnung, Städtebauförderung-	Wirtschaftsförderung	Verkehr und Nachrichtenwesen	Schulwesen	Kommunale Gemeinschaftsdienste
1961	1.190	6	4	1	8	63	7	103	361	372	180
1962	1.593	6	3	2	12	91	8	134	524	448	261
1963	2.013	7	.	.	13	.	8	144	561	608	.
1964	2.479	7	14	5	24	134	19	177	649	797	435
1965	2.610	12	16	4	30	209	18	186	685	816	427
1966	2.750	13	15	1	29	221	26	148	799	889	421
1967	2.967	11	17	0	26	209	26	121	1.047	880	391
1968	2.920	7	17	5	25	139	26	141	1.118	805	311
1969	3.292	12	15	1	27	193	39	198	1.284	846	355
1970	3.654	17	19	1	41	223	61	226	1.279	1.047	386
1971	4.460	23	26	5	61	301	93	264	1.504	1.357	399
1972	5.226	28	39	8	88	410	131	283	1.830	1.452	441
1973	6.528	57	49	10	135	900	187	223	1.966	1.765	559
1974	10.380	77	145	5	419	1.597	344	371	3.241	1.981	641
1975	11.411	134	155	9	543	1.717	503	350	3.286	2.130	726
1976	11.805	247	151	7	504	1.693	565	298	3.089	2.085	992
1977	9.774	137	136	9	300	1.382	422	228	3.053	1.701	647
1978	10.980	151	208	15	345	1.032	651	234	3.637	2.265	1.226

a) 1961-1973 Zuweisungen von Ländern (Bund) zum außerordentlichen Haushalt der Gemeinden, 1974-1978 Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen der Gemeinden vom öffentlichen Bereich ohne Gemeinden. -b) Abgrenzung der Aufgabenbereiche soweit möglich nach der Methodik der Finanzstatistik für den öffentlichen Gesamthaushalt 1970 ff. -c) 1974 ff. ohne kommunale Zweckverbände.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Kommunalfinanzen 1961-1973, a.a.O.; dass. (Hrsg.), Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 1974-1978, a.a.O. - Eigene Berechnungen.

TABELLE XIII: Verteilung von Ausgabearten auf Gemeindegrößenklassen und Gemeindearten, 1961, 1965, 1969, 1970, 1972, 1974, 1977, 1978 (Mill. DM)

Jahr	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden			Gemeindeverbände
		> 10.000 Einwohner	3.000-10.000 Einwohner	< 3.000 Einwohner	
	Unmittelbare Ausgaben a)				
1961	11.491	3.365	2.510	3.258	4.716
1965	17.289	5.977	4.585	5.930	8.129
1969	21.539	9.172	5.744	6.274	10.913
1970	24.216	11.038	6.394	6.908	12.923
1972	30.431	17.143	8.648	6.657	17.872
1974	35.094	25.158	10.607	6.670	13.329
1977	39.392	29.699	10.317	5.742	21.475
1978	38.840	33.056	11.763	5.134	18.254
	Personalausgaben				
1961	3.224	732	411	341	1.281
1965	4.740	0	2.516	0	1.993
1969	6.420	2.060	925	710	3.016
1970	6.440	2.503	1.043	774	3.312
1972	9.512	3.900	1.355	719	5.048
1974	11.882	6.245	1.752	715	7.267
1977	13.857	8.046	1.990	699	8.464
1978	12.535	8.311	2.097	590	5.916
	Investitionsausgaben b)				
1961	5.240	1.768	1.553	2.179	1.449
1965	7.717	3.353	2.986	4.061	2.723
1969	8.699	4.944	3.490	3.897	3.318
1972	11.086	8.988	5.248	4.186	5.174
1974	10.441	9.534	4.737	3.108	6.716
1977	9.650	9.193	3.831	2.346	6.701
1978	10.372	10.973	4.702	2.084	6.756

a) 1961: Bereinigte Ausgaben; 1974 ff.: Bereinigte Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge. Ausgliederung der Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen schlägt 1978 merklich durch, insbesondere bei den Gemeindeverbänden. - b) 1961-1972: Ausgaben der Vermögensbewegung, 1974 ff.: Ausgaben des Vermögenshaushalts abzüglich Zahlungen von Gemeinden.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Kommunalfinanzen 1961, 1965, 1969, 1970, 1972, a.a.O.; dass. (Hrsg.), Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 1974-1978, a.a.O.

TABELLE XIV: Verteilung von Einnahmearten auf Gemeindegrößenklassen und Gemeindearten, 1961, 1965, 1969, 1970, 1972, 1974, 1977, 1978 (Mill. DM)

Jahr	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden > 10.000 Einwohner	Kreisangehörige Gemeinden 3.000-10.000 Einwohner	Kreisangehörige Gemeinden < 3.0000 Einwohner	Gemeindeverbände
	Unmittelbare Einnahmen				
1961	.	.	.	.	.
1965	14.810	5.440	3.923	4.339	3.018
1969	18.863	8.465	5.210	5.180	4.324
1970	20.015	9.385	5.429	5.482	5.071
1972	26.152	15.462	7.618	5.613	7.774
1974	25.025	16.483	6.760	4.199	7.216
1977	30.921	22.315	7.678	4.033	9.582
1978	29.610	23.560	8.249	3.495	6.507
	Steuereinahmen				
1961	4.905	1.708	1.293	1.416	162
1965	5.709	2.444	1.711	1.765	243
1969	8.204	4.031	2.377	2.281	351
1970	7.897	4.034	2.178	2.181	387
1972	10.934	6.516	3.109	2.181	476
1974	13.698	9.551	3.680	2.121	495
1977	17.349	13.553	4.310	2.321	528
1978	17.852	14.534	4.650	2.031	613
	Zahlungen von anderer Ebene				
1961	1.625	568	613	1.204	1.915
1965	2.723	1.142	1.192	2.261	3.595
1969	3.842	1.976	1.400	2.109	4.472
1970	4.010	2.267	1.480	2.211	5.172
1972	5.540	3.512	2.065	1.965	6.672
1974	7.421	6.053	2.744	1.875	9.892
1977	8.079	7.166	2.716	1.719	11.057
1978	8.671	8.542	3.388	1.704	11.876
	Zahlungen von gleicher Ebene				
1961	126	136	74	125	2.040
1965	139	206	129	208	3.144
1969	178	326	173	230	3.981
1970	210	356	179	261	4.487
1972	290	559	243	289	6.129
1974	459	1.226	308	174	9.363
1977	688	1.741	271	151	12.547
1978	751	1.769	293	150	14.097

a) 1961-1972: Zuweisungen von Bund und Ländern.

Quellen: S.Tabelle XIII. - Eigene Berechnungen.

TABELLE XV: **Verteilung der Zuweisungen von Bund und Ländern auf auf die Gemeindegrößenklassen und Gemeindearten,** ausgewählte Jahre von 1961-1978 (in Mill. DM)

Jahr	Insgesamt	Davon:						
		Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Gemeinden und GV insgesamt	darunter: Kreisangehörige Gemeinden				Gemeindeverbände
				gesamt	> 10.000 Einwohner	3.000-10.000 Einwohner	< 3.000 Einwohner	
	Allgemeine Zuweisungen							
1961	2.569	594	1.975	1.247	274	324	649	728
1965	4.924	1.024	3.711	2.474	605	605	1.219	1.428
1970	7.011	1.488	5.523	3.351	1.226	810	1.315	2.172
1977	13.976	2.983	10.990	6.320	3.940	1.482	897	4.670
1978	16.490	3.539	12.953	7.425	4.677	1.808	939	5.528
	Spezielle Zuweisungen[a)]							
1961	3.119	949	2.170	1.010	254	252	504	1.159
1965	6.046	1.700	4.347	2.180	536	541	1.042	2.167
1970	8.129	2.522	5.508	2.607	1.041	670	896	3.001
1977	14.948	4.577	10.372	4.509	2.803	1.023	680	5.863
1978	15.899	4.619	11.278	5.364	3.376	1.335	654	5.914
	Zweckgebundene Zuweisungen für Investitionen[b)]							
1962	1.804	563	1.241	1.029	.	.	.	212
1965	3.133	800	2.383	1.755	.	.	.	628
1970	4.626	1.435	3.190	1.942	.	.	.	1.248
1974	9.523	2.807	6.716	3.715	2.142	946	625	3.001
1977	8.946	2.741	6.204	3.279	1.986	762	530	2.925
1978	9.502	2.748	6.753	3.962	2.412	1.032	518	2.791

a) ab 1977: Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke und Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts und Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen.
b) 1962 und 1965: Anteile der ordentlichen Rechnung ohne Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern; ab 1977: Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Kommunalfinanzen, versch. Jg., a.a.O.; dass. (Hrsg.), Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, versch. Jg., a.a.O.

Literaturverzeichnis

a) Bücher und Aufsätze

Advisory Comission on Intergovernmental Relations, Balance in the American Federal System, Washington 1967

Afheldt, H., Entwicklungsperspektiven der Wirtschaft in der Bundesrepublik. Konsequenzen für die Regionalpolitik, in W.Bruder/Th.Ellwein (Hrsg.), Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit, (Politische Vierteljahresschrift (PVS), 20.Jg. (1979), Sonderheft 10) Opladen 1980, S.111-129.

Albers, W., Das Popitzsche Gesetz der Anziehungskraft des übergeordneten Haushalts, in: F.Neumark (Hrsg.), Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, Bd.2, (Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd.30/II) Berlin 1964, S.835-858.

Albers, W., Die Aufgaben und Einnahmenverteilung auf die öffentlichen Gebietskörperschaften und die gemeindliche Selbstverwaltung, in: AfK, 1.Jg. (1962), S.65-92

Albers, W., Strukturwandlungen kommunaler Ausgabebudgets der letzten Jahrzehnte im internationalen Vergleich, in: AfK, 5.Jg. (1966), S.239-260.

Albert, H., Der Gesetzesbegriff im ökonomischen Denken, in: H.K.Schneider/ Chr.Watrin (Hrsg.), Macht und ökonomisches Gesetz, 1. und 2. Halbband, (Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 74/I u.II) Berlin 1973, S.129-161.

Albert, W., Bundesbauorte, in: J.H.Kaiser (Hrsg.), Planung II. Begriff und Institut des Plans, Baden-Baden 1966, S.271-279.

Albert, W., Die Entwicklung der regionalen Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in:H.Eberstein (Hrsg.), Handbuch des regionalen Wirtschaftsförderung, Teil A II, Köln ab 1971.

Apel, H., Wie lange soll Bonn die Zeche zahlen?, in: Die Zeit vom 8.7.1977.

Arndt, H./Swatek, D. (Hrsg.), Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Volkswirtschaften, (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, NF Bd. 58) Berlin 1971.

Baestlein, A./Hunnius, G./Jann, W./Konnkiewitz, M., Der "Goldene Zügel" und die Gemeinden. Ein Rückblick auf die Thesen vom " staatlichen Durchgriff " am Beispiel der Standortprogrammplanung in Nordrhein-Westfalen, in: H.Wollmann (Hrsg.), Politik im Dickicht der Bürokratie, (Leviathan, Sonderheft 3/1979) Opladen 1980, S.153-179.

Barbarino, O., Zur Revision des Grundgesetzes. Planerische und finanzielle Aspekte des Bund-Länder-Verhältnisses unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinschaftsaufgaben, in: DÖV, 26.Jg. (1973), S.19-23.

Bartlsberger, R./Boldt, H./Umbach, D.C., Der moderne Staat, 2.Aufl., Mannheim, Wien, Zürich 1979.

Beer, S.H., A Political Scientist's View of Fiscal Federalism, in: W.E.Oates (Ed.), Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington (Mass.), Toronto 1977, S.21-46.

Bertram, J., Staatspolitik und Kommunalpolitik. Notwendigkeit und Grenzen ihrer Koordinierung, (Schriften des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Berlin, Bd.15) Stuttgart 1967.

Biehl, D./Hußmann, E./Schnyder, S., Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, in: Die Weltwirtschaft, 1974, Heft 1, S.107-124.

Biehl, D./Jüttemeier, K.H./Legler, H., Schätzung konjunktureller Wirkungen öffentlicher Haushalte, Kiel 1976.

Blanke, B., Restriktionen einer "demokratischen Planung". Konstitution und Wandel einer politischen Theorie, in: Festschrift für Ossip K.Flechtheim, Systemwandel und Demokratisierung, Frankfurt a.M., Köln 1975, S.271-290.

Borchert, H., Kommunalaufsicht und kommunaler Haushalt (Schriften zum deutschen Kommunalrecht, Bd.12) Siegburg 1976.

Borchmann, M., Kommunale Selbstverwaltung und parlamentarische Organisation, in: DÖV, 32.Jg. (1980), S.862-869.

Break, G.F., Financing Government in a Federal System, Washington D.C.1980.

Brösse, U., Raumordnungspolitik, Berlin/New York 1975.

Brückmann, F., Gemeindehaushalte und Konjunkturpolitik. Der stabilitätspolitische Gehalt des neuen kommunalen Haushaltsrechts, Frankfurt a.M., Zürich 1977.

Burmeister, J., Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, (Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, Bd. 19) München 1977.

Busch, E., Die Kommunen im Spannungsfeld der bundesstaatlichen Ordnung, in: Schwerpunkte im Kräftefeld von Bund und Ländern, hrsg. v. Friedrich Schäfer, (Verfassung und Verfassungswirklichkeit Bd.9) Köln, Berlin, Bonn, München 1975, S.139-176.

Buttler, F./Gerlach, K./Liepmann, P., Grundlagen der Regionalökonomie, Reinbek 1977.

Carstens, K., 75 Jahre Deutscher Städtetag, Festvortrag zur 75. Wiederkehr des Gründungstages des Deutschen Städtetages am 27.11.1980, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin Nr. 128 vom 2.12.1980.

Clegg, St., The Theory of Power and Organization, London, Boston, Henley 1979.

Crott, H./Kutschker, M./Lamm, H., Verhandlungen II. Organisationen und Nationen als Konfliktparteien, Stuttgart, Berlin, Köln 1977.

Demny, I., Die Gefahr einer Einschränkung der Autonomie der Gemeinden durch die Zweckzuweisungen. Erläutert am Beispiel Nordrhein-Westfalen. Diss. Köln 1966.

Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 31.Jg. (1979), Nr.7, Frankfurt a.M. 1979, S.15-22.

Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Neuere Tendenzen der Gemeindefinanzen, in: Monatsberichte, 25.Jg. (1973), Nr. 7, Frankfurt a.M. 1973, S.15-21.

Deutscher Gewerkschaftsbund, Das Programm für Zukunftsinvestitionen der Bundesregierung vom Frühjahr 1977. Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Gewerkschaftsbundes bei DGB-Landesbezirken und -Kreisen, Köln 1978.

Deutscher Städtetag, Die Städte in der Wirtschaftspolitik. Grundsätze kommunaler Wirtschaftsförderung, DST-Umdruck Nr. K 355 vom 29.1.1976.

Deutscher Städtetag (Hrsg.), Starke Städte - Lebendige Demokratie. Vorträge, Aussprachen und Ergebnisse der 20. Hauptversammlung des Deutschen Städtetages vom 9. bis 11. Mai 1979 in Kiel, Köln 1979.

Deutscher Städtetag, Zur Verkehrspolitik. Entschließung des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages vom 20.9.1973, in: der Städtetag, NF 26.Jg. (1973), Heft 11, S.613 f.

Dohnanyi, K.v., Finanzplanung als politische Strategie, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin, Nr. 2 vom 7.1. 1970, Bonn 1970, S.11-14.

Dreißig, W., Probleme des Finanzausgleichs I, (Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 96/I) Berlin 1978.

Eckey, H.-F., Grundlagen der regionalen Strukturpolitik. Eine problemorientierte Einführung, Köln 1978.

Ehrenberg, H., Strategien langfristiger Infrastrukturpolitik, in:H.Arndt/D. Swatek (Hrsg.), Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften, (Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd.58) Berlin 1971, S.639-666.

Ehrlicher, W., Grenzen der Staatsverschuldung, in: P.Bohley/G.Tolkemitt (Hrsg.), Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns, Heinz Haller zum 65. Geburtstag, Tübingen 1979, S.27-46.

Ehrlicher, W./Becker, W.D. (Hrsg.), Die Monetarismus-Kontroverse, in: Beihefte zu Kredit und Kapital, Heft 4, Berlin 1978.

Ellwein, Th., Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 3. neubearb. u.erw. Aufl., Opladen 1973.

Ellwein, Th./Lippert, E./Zoll, R., Politische Beteiligung in der Bundesrepublik Deutschland (Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 89) Göttingen 1975.

Elsner, H., Das Gemeindefinanzsystem. Geschichte, Ideen, Grundlagen, Köln 1979.

Elsner, H., Gemeindehaushalte, Konjunktur und Finanzausgleich, (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd.24) Baden-Baden 1978.

Emenlauer, R./Grymer, H./Krämer-Badoni, Th./Rodenstein, M., Die Kommune in der Staatsorganisation. Frankfurt 1974.

Emenlauer, R./Lang, G.W., Regionalplanung in Ost-Württemberg. Scheitert die Landesplanung an der kommunalen Interessensstruktur eines ländlich geprägten Raumes?, in:H.Wollmann (Hrsg.), Politik im Dickicht der Bürokratie, (Leviathan, Sonderheft 3/1979) Opladen 1980, S.153-179.

Evers, A./Lehmann, M., Politisch-ökonomische Determinanten für Planung und Politik in den Kommunen der Bundesrepublik, 2.Aufl., Offenbach 1973.

Ewringman, D., Zur Voraussage kommunaler Investitionsbedarfe. Ein Beitrag zur positiven Theorie öffentlicher Bedarfe, (Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 2171) Opladen 1971.

Fick, D., Das Stabilitätsgesetz in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkung auf die Gemeinden (III), in: Local Finance, Vol. 5 (1976), No. 5, S.9-15.

Fick, D., Infrastrukturmaßnahmen und Folgekosten (II), in: Die demokratische Gemeinde, 29.Jg. (1977), Nr. 8, S.692-696.

Frey, B.S., A Dynamic Theory of Public Goods, in: Finanzarchiv, NF Bd.32 (1974), Heft 2, S.185-193.

Frey, B.S., Moderner Politischer Ökonomie, München 1977.

Frey, R. (Hrsg.), Kommunale Demokratie, Bonn-Bad Godesberg 1976.

Frey, R., Kommunale Selbstverwaltung im Verfassungsstaat, in: ders. (Hrsg.), Kommunale Demokratie, Bonn-Bad Godesberg 1976, S.9-27.

Frey, R., Verwaltungsreform in Deutschland: Voraussetzung zur Verwirklichkung lokaler Demokratie?, in: ders. (Hrsg.), Kommunale Demokratie, Bonn-Bad Godesberg 1976, S.97-140.

Frey, R./Naßmacher, K.-H., Parlamentarisierung der Kommunalpolitik?, in: AfK, 14.Jg. (1975), S.193-212.

Frey, R.L., Infrastruktur, 2.erg.Aufl., Tübingen 1972.

Fürst, D., Kommunale Entscheidungsprozesse. Ein Beitrag zur Selektivität politisch-administrativer Prozesse, (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd.8) Baden-Baden 1975.

Fürst, D./Hesse, J.J., Dezentralisierung der Raumordnungspolitik, in: W. Bruder/Th.Ellwein (Hrsg.), Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit, (PVS, 10.Jg. (1979), Sonderheft 10) Opladen 1980, S.177-194.

Fürst,D./Hesse, J.J., Zentralisierung oder Dezentralisierung politischer Problemverarbeitung? Zur Krise der Politikverflechtung in der Bundesrepublik, in: J.J.Hesse (Hrsg.), Politikverflechtung im föderativon Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund von Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden 1978, S.191-204.

Gabriel, O.W. (Hrsg.), Kommunalpolitik im Wandel der Gesellschaft, (Sozialwissenschaftliche Studien zur Stadt- und Regionalpolitik, Bd.5) Königstein/Ts. 1979.

Ganser, K., Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern. Beobachtungen am Rande der Bundesverwaltung, in: J.J.Hesse (Hrsg.), Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund von Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden 1978, S.45-73.

Garlichs, D., Grenzen staatlicher Infrastrukturpolitik. Bund/Länder-Kooperation in der Fernstraßenplanung (Politikverflechtung IV), Königstein/Ts. 1980.

Gebert, D., Organisation und Umwelt. Probleme der Gestaltung innovationsfähiger Organisationen, Stuttgart, Berlin, Köln 1978.

Giersch, H., Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, in: H.Jürgensen (Hrsg.), Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Festschrift für Andreas Predöhl,Jbf Sozialwissenschaft, Bd.14 (1963), Göttingen 1963, S.386-400.

Giersch, H., Strategien der Wachstumspolitik, in: ZfgSt, Bd.119 (1963), S.239-262.

Gläser, M., Die staatlichen Finanzzuweisungen an die Gemeinden. Gestaltungskriterien, Effetivität, Reform, (Reihe Wirtschaftswissenschaften, Bd. 224) Thun, Frankfurt a.M. 1981.

Glass, C.P., Die Realität der Kommunalaufsicht, Köln u.a. 1967.

Gräf, H., Investitionspolitikverflechtung: Weiterentwicklung zur kooperativen Planung, in: F.W.Scharpf/B.Reissert/F.Schnabel (Hrsg.), Politikverflechtung II. Kritik und Berichte aus der Praxis, Kronberg/Ts. 1977, S.143-148.

Graf, P., Die Aufgaben der Gemeinden, in: H.Rausch/Th.Stammen (Hrsg.), Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik. München 1972, S.47-65.

Grauhan, R.-R. (Hrsg.), Lokale Politikverflechtung, 2 Bde., Frankfurt a.M.1975.

Groeben, K.v.d., Beispiele staatlicher Planung im Flächenstaat, in: J.H. Kaiser (Hrsg.), Planung III, Mittel und Methoden planender Verwaltung, Baden-Baden 1968, S.173-191.

Grottian, P., Strukturprobleme staatlicher Planung, Hamburg 1974.

Grottian, P., Thematisierungs- und Dethematisierungsstrategien des Staates anhand der Steuerreform, in: R.R.Grauhan/R.Hickel (Hrsg.), Krise des Steuerstaats? Widersprüche, Perspektiven, Ausweichstrategien, (Leviathan, Sonderheft 1/1978) Opladen 1978, S.76-91.

Grunwald, J.-G., Erfolgskontrolle finanzpolitischer Stabilisierungsmaßnahmen, (Untersuchungen über das Spar-, Giro- und Kreditwesen, Abt. A: Wirtschaftswissenschaften, Bd. 98) Berlin 1977.

Hagemann, R., Kommunale Finanzplanung im föderativen Staat, (Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd.2) Bern, Frankfurt a.M. 1976.

Haller, H., Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften, in: Finanzarchiv, NF Bd.27 (1968), S.255-270, wieder abgedruckt in: H.C. Recktenwald (Hrsg.), Finanzpolitik, Köln, Berlin 1969, S.128-146.

Haller, H./Kullmer, L./Shoup, C.S./Timm, H. (Hrsg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus. Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen 1970, Teil I.

Hambleton, R., Policy Planning and Local Government, London 1978.

Hansmeyer, K.-H., Das Popitzsche Gesetz von der Anziehungskraft des zentralen Etats, in: H.Timm und H.Haller (Hrsg.), Beiträge zur Theorie der öffentlichen Ausgaben, (Schriften des Vereins für Socialpolitik NF Bd. 47) Berlin 1967, S.197-229.

Hansmeyer, K.-H. Zweckzuweisungen an Gemeinden als Mittel der Wirtschaftspolitik?, in: H.Haller, u.a. (Hrsg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Tübingen 1970, S.431-450.

Hanusch, H., Erfüllung von Staatsaufgaben im Föderalismus, in: P.Bohley/G. Tolkemitt (Hrsg.), Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns, Heinz Haller zum 65. Geburtstag, Tübingen 1979, S.359-381.

Harbert, A.S., Federal Grants-in-Aid, Maximizing Benefits to the States, New York, Washington, London 1976.

Hart, J., Three Approaches to the Measurement of Power in International Relations, in: International Organization, Vol. 30 (1976), No. 2, S. 289-305.

Hartung, F., Freiherr vom Stein, in: ZfgSt, 91.Jg. /1931), S.1-22.

Heffter, H., Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, Stuttgart 1950.

Herder-Dornreich, P./Groser, M., Ökonomische Theorie des politischen Wettbewerbs, Göttingen 1977.

Herzfeld, H., Demokratie und Selbstverwaltung in der Weimarer Epoche, Stuttgart 1957.

Hesse, J.J., Gemeinschaftsausgaben, in: F.W.Scharpf/B.Reissert/F.Schnabel (Hrsg.), Politikverflechtung II. Kritik und Berichte aus der Praxis, Kronberg/Ts. 1977, S.5-17.

Hötte, F./Mengert, F./Weyershäuser, K., Gemeindehaushalt in Schlagworten, 3. neubearbeitete Aufl., Köln 1965.

Hosse, D., Aufbau und Ablauf der Kommunikation im Arbeitsbereich des Finanzplanungsrates, (Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 2467) Opladen 1975.

Huppertz, P.-H., Gewaltenteilung und antizyklische Finanzpolitik. Ein Beitrag zur Theorie institutioneller Bedingungen der Stabilitätspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, (Schriftenreihe zur öffentlichen Verwaltung und Wirtschaft, Bd.27) Baden-Baden 1977.

Institut Finanzen und Steuern, Die Gewerbesteuersenkung 1980 nur zum Teil vollzogen, Brief 189, Bonn 1980.

Institut Finanzen und Steuern, Zur Finanzlage der Gemeinden, Brief 128, Bonn 1972.

Jessop, B., Recent Theories of the Capitalist State, in: Cambridge Journal of Economics, Vol.1 (1977), No.4, S.353-373.

Kamp, M.E./Langheinrich, C./Stamm, F.H., Die Ordnung der Finanzen, Bonn 1971.

Karrenberg, H./Münstermann, E., Gemeindefinanzbericht 1980, in: Der Städtetag, NF 33.Jg. (1980), Heft 2, S.3-32.

Keim, E.J., Neue Großgemeinden und Integration, in: Sociologia Internationalis, 15. Bd. (1977), Heft 1/2, S.91-111.

Khandwalla, P.N., The Design of Organizations, New York, Chicago, San Francisco 1977.

Kirsch, G. (Hrsg.), Föderalismus, Stuttgart, New York 1977.

Kisker, G., Kooperation im Bundesstaat, Tübingen 1971.

Klein, R.R., Kommunale Aspekte der Konjunkturbelebungsprogramme 1974 und 1975, in: der gemeindehaushalt, 7/1976, S.145-151.

Klein, R.R./Münstermann, E., Gemeindefinanzbericht 1978, in: der Städtetag, NF 31. Jg. (1978), Heft 1, S.2-22

Klüber, H., Die repräsentative Demokratie in den Gemeinden, in: Kommunalwirtschaft, 1976, Heft 5, S.115-118.

Klüber, H., Parteienstaat - Parteiengemeinde?, in: Kommunalwirtschaft, 1978, Heft 11, S.368-372.

Knott, J., Fiscal und Budgetary Policy in West Germany, IIM Papers (Internationales Institut für Management und Verwaltung, Wissenschaftszentrum Berlin) IIM/78-6, Berlin 1978.

Köttgen, A., Kommunale Selbstverwaltung zwischen Krise und Reform. Ausgewählte Schriften, (Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Berlin, Bd. 25) Stuttgart 1968.

Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 2.Aufl., Stuttgart 1966.

Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten der Kommission, Bonn 1976.

Kommunaler Investitionsbedarf bis 1990. Grundlagen - Probleme - Perspektiven, (Deutsches Institut für Urbanistik) Berlin 1980.

Korte, H., Mechanistische und kurzfristige Betrachtungsweisen bei regionalen Planungen, in: O.Krabs (Hrsg.), Verwaltung und Planung im Wandel, (Schriftenreihe des Kreises Unna, Bd.6) Köln 1979, S.39-55.

Kretschmer, G., Die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern, in: Schwerpunkte im Kräftefeld von Bund und Ländern, hrsg. v. Friedrich Schäfer (Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Bd.9), Köln, Berlin, Bonn, München 1975, S.97-138.

Lange, R., Kommunale Selbstverwaltung in großen Städten, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 7.Jg. (1976), Heft 4, S.501-514.

Laufer, H., Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, 2.Aufl., München 1974.

Lindemann, P., Kommunale Zweckzuweisungen und deren Abbau in Niedersachsen, in: DVBl, 93.Jg. (1978), S.777-782.

Littmann, K., Über Folgen kommunaler Investitionen, in: P.Bohley/G.Tolkemitt (Hrsg.), Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns, Heinz Haller zum 65. Geburtstag, Tübingen 1979, S.445-456.

Loschelder, W., Kommunale Selbstverwaltungsgarantie und gemeindliche Gebietsgestaltung, Berlin 1976.

Loschelder, W./Giere, G., Gemeindehaushaltsrecht, 2.Aufl., Stuttgart, Köln 1954.

Matthöfer, H., Finanzierungsaufgaben im Bundesstaat, in: Wirtschaftsdienst, 60.Jg. (1980), Heft 5, S.215-218.

Matzerath, H., Konkunkturrat und Finanzplanungsrat. Zum Wandel der kommunalen Position im modernen Bundesstaat, in: AfK, 11.Jg. (1972), S.243-287.

Matzner, E./Blaas, W., Budgetdefizite bei langsamem Wirtschaftswachstum. Möglichkeiten und Grenzen, in: Quartalshefte, 11.Jg. (1976), Heft 4, S.73-86.

Maunz, Th./Dürig, G./Herzog, R./Scholz, R., Grundgesetz, Kommentar, München (Stand: 1979).

Maxwell, J.A./Aronson, J.R., Financing State and Local Governments, 3.Aufl., Washington D.C. 1977.

Mayntz, R., Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg, Karlsruhe 1978.

Melzer, M., Zur Aktualität einer neuen Finanzverfassungsreform, in: Schwerpunkte im Kräftefeld von Bund und Ländern, hrsg. v. Friedrich Schäfer (Verfassung und Verfassungswirklichkeit), Bd.9) Köln, Berlin, Bonn 1975, S.25-56.

Meyer, H., Die Finanzverfassung der Gemeinden. Ein Beitrag zur Stellung der Gemeinden in der Finanzverfassung des Bundes, (Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V., Berlin, Bd. 22) Stuttgart, Berlin, Köln 1969.

Münstermann, E., Das kommunale Finanzsystem - ein Instrument der Raumordnungspolitik?, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1978, Heft 2/3, S.149-160.

Münstermann, E./Becker, H., Finanzausgleichsleistungen an Kommunen. Ein Vergleich der Finanzausgleichssysteme in den Bundesländern, (Deutscher Städtetag, Beiträge zur Finanzpolitik, Heft 7, Reihe G) Bonn 1978.

Musgrave, R.A., The Theory of Public Finance, New York, Toronto, London 1959.

Narr, W.-D., Theoriebegriffe und Systemtheorie, Einführung in die moderne politische Theorie, Bd. I, Stuttgart, Berlin, Köln 1969.

Narr, W.-D.,/Naschold, F., Theorie der Demokratie, Einführung in die moderne politische Theorie, Bd. III, Stuttgart, Berlin, Köln 1971.

Naschold, F., Alternative Raumpolitik. Ein Beitrag zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensverhältnisse, (Sozialwissenschaft und Praxis, Buchreihe des Wissenschaftszentrums Berlin, Bd. 2) Kronberg/Ts. 1978.

Naschold, F., Systemsteuerung, Einführung in die moderne politische Theorie, Bd. II, Stuttgart, Berlin, Köln 1969.

Naschold, F., Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen, in: G.Fehl/M. Fester/N.Kuhnert, Planung und Information. Materialien zur Planungsforschung, Gütersloh 1972, S.69-119.

Naßmacher, H./Naßmacher, K.-H., Kommunalpolitik in der Bundesrepublik. Möglichkeiten und Grenzen, Opladen 1979.

Niemeier, H., Bund und Gemeinden. Aktuelle Organisations-, Finanz- und Verfassungsprobleme, (Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 190) Berlin, München 1972.

Niemeier, H.G./Lossau, H./Bleiker, J./Holzmann, P./Hoppe, W., Landesplanung und kommunale Selbstverwaltung, (Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd.19) Münster 1978.

Nussbaumer, A., Die Grenzen der Staatsverschuldung, in: Quartalshefte, 11.Jg. (1976), Heft 4, S.13-35.

Oates, W.E., "Automatic" Increases in Tax Revenues. The Effect on the Size of the Public Budget, in: ders. (Hrsg.), Financing the New Federalism, Washington D.C. 1975, S.139-160.

Oates, W.E. (Ed.), Financing the New Federalism, Washington D.C. 1975.

Oates, W.E., Fiscal Federalism, New York, Chicago, San Francisco 1972.

Oates, W.E., The Changing Structure of Intergovernmental Fiscal Relations, in: H.C. Recktenwald (Ed.), Secular Trends of the Public Sector, Paris 1978, S.151-160.

Oestreich, G., Einleitung, in: H.Croon/W.Hofmann/G.-C.v.Unruh, Kommunale Selbstverwaltung im Zeitalter der Industrialisierung, (Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Berlin, Bd.33) Stuttgart, Berlin, Köln 1971, S.8-13.

Pagenkopf, H., Das Gemeindefinanzsystem und seine Problematik, Siegburg 1978.

Pagenkopf, H., Einführung in die Kommunalwissenschaft, Münster 1960.

Pankoke, E., Polis und Regio, in: Sociologia Internationalis, 15.Bd. (1977), Heft 1/2, S.31-61.

Parsons, T., Soziale Struktur und die symbolischen Tauschmedien, in: P.M.Blau (Hrsg.), Theorien sozialer Strukturen, Ansätze und Probleme, Opladen 1978, S.93-115.

Petri, W., Die staatlichen Zweckzuweisungen im kommunalen Finanzsystem. Dargestellt am Beispiel des Landes Niedersachsen, Berlin 1977.

Philip, K., Intergovernmental Fiscal Relations, Kopenhagen 1954.

Pohmer, D., Probleme des Finanzausgleichs II, (Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 96/II) Berlin 1980.

Pommerehne, W.W., Quantitative Aspects of Federalism: A Study of Six Countries, in W.E.Oates (Ed.), The Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington (Mass.), Toronto 1977, S.275-355.

Popitz, J., Art. Der Finanzausgleich, in: HdF, hrsg. von Wilhelm Gerloff und Franz Meisel, 2.Bd., Tübingen 1927, S.338-375.

Popper, K.R., Logik der Forschung, 3. vermehrte Aufl., Tübingen 1969.

Porter, D.O., The Politics of Budgeting Federal Aid: Ressource Mobilization by Local School Districts, Beverly Hills, London: Sage Professional Papers in Administrative and Policy Studies 03-003, 1973.

Probleme der Staatsverschuldung (Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 27), Berlin 1980.

Puls, H., Zentralitätsaspekte des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, (Schriftenreihe Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Landesentwicklung, Bd. 1.013) Dortmund 1977.

Raabe, W., Richtzahlen als Koordinationsinstrument in den Ländern, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1979, Heft 7, S.387-402.

Rafuse, W., Cyclical Behavior of State-Local Finances, in: R.A.Musgrave (Ed.), Essays in Fiscal Federalism, Washington D.C. 1965, S.63-121.

Raske, W., Die kommunalen Investitionen in der Bundesrepublik. Struktur - Entwicklung - Bedeutung, (Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Berlin, Bd.30) Stuttgart, Berlin, Köln 1971.

Rausch, H., Zur Krise der "Demokratie von unten", in: H.Rausch/Th.Stammen (Hrsg.), Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, München 1972, S. 221-229.

Rausch, H./Stammen, Th. (Hrsg.), Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, München 1972.

Recktenwald, H.C., Umfang und Struktur der öffentlichen Ausgaben in säkulärer Sicht, in: HdF, dritte, gänzlich neu bearbeitete Auflage, Bd.I, unter Mitarbeit von N.Andel und H.Haller hrsg. v. F.Neumark, Tübingen 1977, S.713-752.

Reding, K./Postlep, R.-D., Finanzwissenschaft II. Die öffentlichen Einnahmen, München 1977.

Reform kommunaler Aufgaben, (Studien zur Kommunalpolitik, Bd.19, Konrad-Adenauer-Stiftung, Institut für Kommunalwissenschaften) Bonn 1978.

Regionalismus und Regionalpolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1980, Heft 5.

Reidenbach, M., Zur Investitionstätigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften, Zweckverbände und Unternehmen, in: AfK, 19.Jg. (1980), S.217-238.

Reissert, B., Rederal and State Grants to Local Governments: Some Descriptive Material on the West German Case, IIM Papers, (Internationales Institut für Management und Verwaltung, Wissenschaftszentrum Berlin) IIM/78-1, Berlin 1978.

Reissert, B., Staatliche Zweckzuweisungen und kommunales Investitionsverhalten. Thesen zum Referat auf dem 5.Symposium der Studiengruppe für Lokale Politikforschung, 16/17.6.1978, Ms. Berlin 1978.

Reissert, B./Hesse, B., The Impact of Federal and State Grants on Local Government Investment Expenditures in the Federal Republic of Germany: A Research Design, in: Reprint Series of the International Institute of Management, I/76-7, Berlin 1976.

Remke, A., Probleme der kommunalen Selbstverwaltung. Eine Bibliographie, (Sozialwissenschaftliche Studien zur Stadt- und Regionalpolitik, Bd. 9) Königstein/Ts. 1979.

Riese, H., Theoretische Grundlagen stabilitätspolitischer Kontroversen, in: Kyklos, 32.Jg. (1979), Heft 1/2, S.219-235.

Rohe, K., Lokalismus in der kommunalen Demokratie, in: Sociologia Internationalis, 15. Bd. (1977), Heft 1/2, S.63-75.

Ronge, V., Politökonomische Planungsforschung, in: V.Ronge/G.Schmieg (Hrsg.), Politische Planung in Theorie und Praxis, München 1971, S.137-157.

Roters, W., Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, (Kommunalwissenschaftliche Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd.3) Zur künftigen Rolle der kommunalen Selbstverwaltung im politisch-administrativen System der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1975.

Rürup, B., Staatsverschuldung: Kein Anlaß zur Besorgnis, in: Wirtschaftsdienst, 60.Jg. (1980), Heft 9, S.419-424.

Sachverständigenausschuß für Raumordnung (SARO), Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten, Stuttgart 1961.

Salzwedel, J., Status-quo-Analyse und Wertung der kommunalen Selbstverwaltung, in: Reform kommunaler Aufgaben, (Konrad-Adenauer-Stiftung, Institut für Kommunalwissenschaften, Studien zur Kommunalpolitik), Bd.19) Bonn 1978, S.85-115.

Seiler, G., Ziele und Mittel des kommunalen Finanzausgleichs. Ein Rahmenkonzept für einen aufgabenbezogenen kommunalen Finanzausgleich, in: D. Pohmer (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs II, (Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 96/II) Berlin 1980, S.11-82.

Siedentopf, H., Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zu Raumordnung und Landesplanung, (Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindeverbandes) Göttingen 1977.

Simonis, U.E. (Hrsg.), Infrastruktur. Theorie und Politik, Köln 1977.

Smekal, Chr., Transfers zwischen Gebietskörperschaften (TG). Ziele und Ausgestaltungsprobleme, in: D.Pohmer (Hrsg.), Probleme des Finanzausgleichs II, (Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd.96/II) Berlin 1980, S.151-220.

Sneed, J.D./Waldhorn, St.A. (Ed.), Restructuring the Federal System. Approaches to Accountability in Postcategorical Programs, New York 1975.

Schäfer, C., Öffentliche Investitionen und staatliche Investitionsplanung als besondere Problemstruktur, in: WSI-Mitteilungen, 29.Jg. (1976) Heft 11, S.684-695.

Schäfers, B., Theorien staatlicher Planung in der BRD, in: Jbf Sozialwissenschaften, 25.Jg. (1974), S.235-252.

Scharpf, F.W., Die Theorie der Politikverflechtung: ein kurzgefaßter Leitfaden, in: J.J.Hesse (Hrsg.), Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden 1978, S.21-31.

Scharpf, F.W., Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen (Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd.28), Göttingen 1974.

Scharpf, F.W., Politischer Immobilismus und ökonomische Krise, Kronberg/Ts. 1977.

Scharpf, F.W./Schnabel, F., Durchsetzungsprobleme der Raumordnung im öffentlichen Sektor, in: Strategische Überlegungen zu einer wirksamen Raumordnungspolitik, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1.1798, S. 29-47.

Scharpf, F.W./Reissert, B./Schnabel, F., Politikverflechtung I: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts. 1976.

Scheffer, W.F. (Ed.), General Revenue Sharing and Decentralization, Norman (Oklahoma) 1976.

Schmidt, H., Grundsatzfragen der Struktur des Gesamtstaates, Ansprache des Bundeskanzlers H.Schmidt am 19.12.1980 vor dem Bundesrat, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin Nr. 134 vom 23.12.1980, Bonn 1980, S.1137 ff.

Schmidt, H., Theorien und Thesen der Finanzpolitik, in: Handelsblatt vom 3.9.1973.

Schmidt, K., Zur politischen Reaktion auf Nachfragewogen in der Staatswirtschaft, in: Finanzarchiv, NF Bd. 33 (1974), Heft 1, S.30-44.

Schröder, W., Theoretische Grundlagen stabilisierungspolitischer Kontroversen, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 112.Jg. (1976), S.209-226.

Schürgers, M., Staatsausgaben und politisches System. Zur konzeptionellen Grundlegung einer positiven Theorie, (Reihe Wirtschaftswissenschaft, Bd.219) Thun, Frankfurt a.M. 1980.

Schulz zur Wiesch, J., Strukturelle und prozessuale Aspekte regionaler Planung. Das Beispiel Hessen, in: H.Wollmann (Hrsg.), Politik im Dickicht der Bürokratie, (Leviathan, Sonderheft 3/1979), Opladen 1980, S.130-152.

Schwab, D., Die Selbstverwaltungsidee des Freiherrn vom Stein und ihre geistigen Grundlagen, Frankfurt a.M. 1971.

Schwarting, G., Kommunale Investitionen: Theoretische und empirische Untersuchungen der Bestimmungsgründe kommunaler Investitionstätigkeit in Nordrhein-Westfalen 1965-1972, (Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd.12) Frankfurt a.M. 1979.

Schwarting, G., Positive Theorien der Staatsausgaben: Ein kritischer Überblick, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 116.Jg. (1980), Heft 1, S.67-92.

Schwarting, G., Zum konjunkturpolitischen Einsatz von Finanzzuweisungen, in: Konjunkturpolitik, 25.Jg. (1979), 5./6. Heft, S.297-319.

Stein, Freiherr vom, Nasauer Denkschrift, abgedruckt in: G.Winter (Hrsg.), Die Reorganisation des preußischen Staates unter Stein und Hardenberg, I.Teil, Allgemeine Verwaltungs- und Behördenreform, Bd.1, 1931.

Stein, Freiherr vom, Über Selbstverwaltung, Staatsschriften und politische Briefe, hrsg. v.H.Thimme, München 1921.

Stein, Freiherr vom, Vorwort zur Städteordnung, zitiert nach: H.Pagenkopf, Einführung in die Kommunalwissenschaft, Münster 1960, S.34 f.

Stern, K./Münch, P./Hansmeyer, K.-H., Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Kommentar, 2.neubearbeitete und erweiterte Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1972.

Storbeck, D., Zur Operationalisierung der Raumordnungsziele, in: Kyklos, Vol. XXIII (1970), S.98-116.

Tempory Measures to Stimulate Employment: An Evaluation of Some Alternatives, 2nd September 1975, Congressional Budget Office, U.S. Congress, Washington D.C.

Tetsch, F., Raumwirkungen des Finanzsystems der Bundesrepublik Deutschland. Eine Untersuchung der Auswirkungen der Finanzreform von 1969 auf die Einnahmenposition der untergeordneten Gebietskörperschaften und regional-politischen Zieladäquanz, (Finanzwissenschaftliche Schriften, Bd.6) Frankfurt a.M., Bern, Las Vegas 1978.

The Intergovernmental Grant System in the USA as Seen by Local, State and Federal Officials, in: Local Finance, Vol.6 (1977), No. 5, S.14-23.

Thieme, W. u.a., Föderalismus im Wandel. Analyse und Prognose des Verhältnisses von Bund und Land Nordrhein-Westfalen von 1949 bis 1975, (Verwaltungswissenschaftliche Abhandlungen, Bd.1) Köln, Berlin, Bonn 1969.

Thränhardt, D., Die Gemeinden in Abhängigkeit von Bund und Ländern, in: H. Rausch/Th.Stammen (Hrsg.), Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, München 1972, S.117-133.

Tillmann, B., Politikverflechtung zwischen Zentralinstanz und lokaler Ebene, in: R.Frey (Hrsg.), Kommunale Demokratie, Bonn-Bad Godesberg 1976, S.66-96.

Timm, H., Gemeindefinanzpolitik in den Wachstumszyklen, in: Finanzarchiv, NF Bd.28 (1969), S.441-459.

Töpfer, K., Regionalpolitik und Standortentscheidung. Die Beeinflussung privater Pläne, dargestellt an der unternehmerischen Standortentscheidung, (Beiträge zur Raumplanung, Bd.6) Bielefeld 1969.

Tuchtfeldt, E., Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Strukturpolitik, in: R.Jochimsen/U.E.Simonis (Hrsg.), Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, (Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd.54) Berlin 1970, S.125-151.

Ullrich, K., Kritik am sogenannten funktionalen Selbstverwaltungsverständnis, in: DÖV, 31.Jg. (1978), S.73-77.

Väth, W., Ökonomische Stagnation und Raumordnungspolitik, in: W.Bruder/Th. Ellwein (Hrsg.), Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit, (Politische Vierteljahresschrift (PVS), 20.Jg. (1979), Sonderheft 10) Opladen 1980, S.58-75.

Väth, W., Sozioökonomische Strukturprobleme der Raumordnungspolitik des Bundes, in: P.Grottian/A.Murswieck, Handlungsspielräume der Staatsadministration. Beiträge zur politologisch-soziologischen Verwaltungsforschung, Hamburg 1974, S.211-235.

Voigt, R., Finanzsystem und Lebensqualität. Zur Bedeutung der Finanzverfassung im Sozialstaat, in: aus politik und zeitgeschichte, B.46/77, Bonn 1977, S.21-53.

Wagener, F., Mehr horizontale Koordinierung bei Bund und Ländern, in: Strategische Überlegungen zu einer wirksamen Raumordnungspolitik, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1.1978. S.11-18.

Wagener, F., Milderungsmöglichkeiten nachteiliger Folgen vertikaler Politikverflechtung, in: J.J.Hesse (Hrsg.), Politikverflechtung im föderativen Staat. Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden 1978, S.149-165.

Waldauer, Ch., Grant Structures and Their Effects on Aided Government Expenditures, in: Public Finance, Vol. XXVIII (1973), No. 2, S.212-226.

Walter, N., Zunehmende Staatsverschuldung. Ansporn zur Neuorientierung der Finanzpolitik, in: Wirtschaftsdienst, 60.Jg. (1980), Heft 9, S.429-432.

Wehling, H.-G. (Hrsg.), Kommunalpolitik, Hamburg 1975.

Weinberger, B., Kein Kontrollrecht des Bundes über die Etats der Kommunen, in: Handelsblatt vom 5.10.1973.

Wertz, H./Huber, L./Rau , H., Für die Bundesländer ist ihre Autonomie unantastbar, in: Handelsblatt vom 20.9.1973.

Wille, E., Finanzplanung am Scheideweg: Resignation oder Neubesinnung?, in: Finanzarchiv, NF, Bd.35 (1976), S.66-99.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen. Abgrenzungen und Folgerungen im Hinblick auf Art. 115 Grundgesetz, (Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 29) Bonn 1980.

Zahn, H.-H., Bürgernähe und Gebietsreform, in: Sociologia Internationalis, Bd.15 (1977), Heft 1/2, S.179-189.

Zeyer, W., Gesamtstaatliche Verantwortung des Bundesrates, Ansprache des neugewählten Präsidenten des Bundesrates, W.Zeyer, am 21.11.1980 vor dem Bundesrat, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin Nr. 125 vom 27.11.1980, Bonn 1980, S.1065 ff.

Zielinski, H., Diskrepanz zwischen Aufgabenentwicklung und Finanzierung in den Gemeinden, (Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd.40) Göttingen 1975.

Zielinski, H., Kommunale Selbstverwaltung und ihre Grenzen, Über den Einfluß von Staat und Wirtschaft auf die Gemeinden, Frankfurt, New York 1977.

Ziffzer, S., Ökonomische Grenzen der staatlichen Kreditaufnahme, Berlin 1980.

Zimmermann, H./Henke, K.D., Einführung in die Finanzwissenschaft, München 1975.

Zollmann, E.-A., Die Gemeindehaushaltsreform, Diss. Freiburg 1976.

b) <u>Sonstiges</u>

Bonn kürzt Zuschüsse für Städtebauförderung, in: Süddeutsche Zeitung vom 20.10.1980.

Bundesfernstraßengesetz (FStrG) vom 6.8.1961, BGBl. I, S.1741.

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanzbericht 1980, Bonn 1979.

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanzbericht 1981, Bonn 1980.

Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), Leistung in Zahlen '74, 24.Aufl., Bonn 1975.

Bund nimmt 6,3-Milliarden-Anleihe auf, in: Süddeutsche Zeitung vom 9.4.1981.

Bundesverfassungsgericht, Entscheidungen (BVergGE) Bd.39, S.110 ff.

Bund zu großzügig beim Hochschulbau, in: Süddeutsche Zeitung vom 12.12.1980.

Der Einfluß staatlicher Zuweisungen auf kommunales Investitionsverhalten, in: WZB-Mitteilungen (Wissenschaftszentrum Berlin) 1980, Nr.10, S.4 f.

Erklärung der Bundesregierung zur Finanz- und Konjunkturpolitik, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin, Nr. 114, Bonn, 18.9.1975, S.1117 ff.

Gemeinschaftsaufgaben geraten immer stärker unter Beschuß, in: Süddeutsche Zeitung vom 29.1.1979.

Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) vom 6.10.1969, BGBl. I, S.1861.

Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (GVFG) vom 18.3.1971, BGBl. I, S.239.

Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums (StWG) vom 8.6.1967, BGBl. I, S.582.

Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz, (KHG)) vom 29.6.1972, BGBl. I, S.1009.

Grundsätze der regionalen Wirtschaftspolitik, BT V/2469 vom 16.1.1968.

Höhepunkt der Staatsverschuldung kommt erst noch, Süddeutsche Zeitung vom 30.10.1980.

Jahresgutachten 1979/80 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, BT 8/3420, 22.11.1979.

Jahreswirtschaftsbericht 1976 der Bundesregierung, Anlage 2, BT VII/4677.

Kein Raum für neue Programme, in: Süddeutsche Zeitung vom 4.11.1980.

Länder wehren sich gegen neue Aufgaben, in: Süddeutsche Zeitung vom 27.3.1980.

Mehr Wohnungen trotz leerer Kassen, in: Süddeutsche Zeitung vom 1.12.1980.

Ordnung für sämtliche Städte der Preußischen Monarchie v.19.11.1808, GS 1806-10, S.324.

Parlamentarischer Staatssekretär Böhme zur Mitfinanzierung von Länderaufgaben durch den Bund, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanznachrichten 19/80, Bonn, 22.4.1980, S.1-5.

Parlamentarischer Staatssekretär Haehser zur längerfristigen Finanzentwicklung von Bund, Ländern und Gemeinden 1970-1980, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanznachrichten 7/81, Bonn, 24.2.1981, S.1 ff.

Parlamentarischer Staatssekretär Haehser zur Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanznachrichten 25/80, Bonn, 6.6.1980, S.1 ff.

Programm für Zukunftsinvestitionen, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin, Nr.33, Bonn, 30.3.1977, S.305 ff.

Programm zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin, Nr.106, Bonn, 2.9.1975, S.1037 ff.

Raumordnungsgesetz (ROG) vom 8.4.1965, BGBl. I, S.306.

Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm), BT VII/3584 vom 30.4.1975, wieder abgedruckt in: Schriftenreihe "Raumordnung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Nr. 06.002, Bonn-Bad Godesberg 1975.

Regierungserklärung des Bundeskanzlers vor dem Deutschen Bundestag, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin, Nr.124, Bonn, 25.11.1980, S.1049 ff.

Richtlinien für Bundeszuwendungen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden vom 12.5.1967, Bundesanzeiger (BAnZ), Nr.93 vom 20.5.1967.

Sonderprogramm der Bundesregierung zur Abstützung der Beschäftigung, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin, Nr.111, Bonn, 26.9.1974, S.1139.

SPD - Kommunalpolitik: Kritik, in: Kieler Nachrichten vom 15.11.1980.

Stand und Abwicklung des Konjunkturprogramms, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin Nr. 50, Bonn, 18.4.1975, S.471 ff.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie L, Finanzen und Steuern, Reihe 1, Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden, II.Jahresabschlüsse, Kommunalfinanzen 1961 bis 1973, Stuttgart, Mainz.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie L, Finanzen und Steuern, Reihe 1, Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden, II.Jahresabschlüsse, Öffentliche Finanzwirtschaft 1961 bis 1973, Stuttgart, Mainz.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie L, Finanzen und Steuern, Reihe 1, Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden, II.Jahresabschlüsse, Staatsfinanzen 1961 bis 1964, Stuttgart, Mainz.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie 14, Finanzen und Steuern, Reihe 3.1., Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 1974 bis 1978, Stuttgart, Mainz.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie 14, Finanzen und Steuern, Reihe 3.1., Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 1974 bis 1978, Stuttgart, Mainz.

Steueränderungsgesetz (StÄndG) 1966 vom 31.12.1966, BGBl. I, S.702.

Steueränderungsgesetz (StÄndG) 1979 vom 30.11.1979, BGBl. I, S.1849.

Strukturbericht 1969 der Bundesregierung, BT V/4565 vom 4.7.1969.

Übersicht über die Abwicklung des Programms für Zukunftsinvestitionen, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Finanznachrichten, 25/80, Bonn, Juni 1980, S.78.

Verkehrsfinanzgesetz 1971 vom 28.2.1972, BGBl. I, S.201.

Vier Milliarden DM Entlastung für die Wirtschaft, in Süddeutsche Zeitung vom 10.9.1980.

Wohnbauförderung künftig Ländersache, in: Süddeutsche Zeitung vom 4.11.1980.

FINANZWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

Folkers, Cay

VERMÖGENSVERTEILUNG UND STAATLICHE AKTIVITÄT

Zur Theorie distributiver Prozesse im Interventionsstaat

Frankfurt/M., Bern, 1981. VIII, 380 S.
Finanzwissenschaftliche Schriften. Bd. 14
ISBN 3-8204-6191-4 br. sFr. 49.–

Die Untersuchung hat das Ziel, eine theoretische Analyse der Funktionen und Bestimmungsgründe der Vermögensverteilung unter besonderer Berücksichtigung der Beziehungen zu den ökonomischen Aktivitäten des Staates zu entwerfen. Sie will zu einer Neuformulierung von Konzepten und Systemzusammenhängen der Vermögensverteilung beitragen, um eine fundierte Beurteilung verteilungspolitischer Massnahmen des Staates bezüglich des Vermögens zu ermöglichen.
Aus dem Inhalt: U.a. Die Vermögensfunktionen – Die langfristige Inzidenz vermögenspolitischer Massnahmen – Die private Vermögensverteilung aus neoklassischer und neokeynesianischer Sicht – Machtfunktion und Vermögensverteilung – Die Vermögensverteilung zwischen ökonomischen Abhängigkeiten und staatlichem Eingriff – Private Vermögensverteilung und öffentliches Vermögen.

Ott, Günter

EINKOMMENSUMVERTEILUNGEN IN DER GESETZLICHEN KRANKENVERSICHERUNG

Eine quantitative Analyse

Frankfurt/M., Bern, 1981. 254 S.
Finanzwissenschaftliche Schriften. Bd. 16
ISBN 3-8204-6959-1 br. sFr. 57.–

In der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) bestehen so vielfältige Umverteilungswirkungen wie sonst bei keinem anderen System unserer sozialen Sicherung. Ihre Grössenordnungen sind allerdings weitgehend unbekannt. Diese zu quantifizieren ist das Hauptziel der Analyse. Darüber hinaus wird untersucht, inwieweit die GKV von ihrer verteilungspolitischen Konzeption her überhaupt in der Lage ist, konsistente Umverteilungsprozesse zu vollziehen. Hiervon ausgehend werden abschliessend Möglichkeiten der Reform geprüft.
Aus dem Inhalt: Analyse zeitpunktbezogener Umverteilungswirkungen – Grössenordnungen lebenszeitbezogener Umverteilungen – Analyse der verteilungspolitischen Konzeption der gesetzlichen Krankenversicherung – Möglichkeiten der Reform.